

KISS BARNABÁS

A JOG EGYENLŐSÉGE – AZ EGYENLŐSÉG JOGA

**Az egyenjogúság problémája a magyar közjog
fejlődésében**

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Szeged 2003.



B 3926

Tartalomjegyzék

I. FEJEZET: A jogegyenlőség problémája a magyar közjogban és a közjogi irodalomban a II. világháború végéig	
1. A közjogi helyzet 1848 előtt	5
2. Kis lépések a jogegyenlőség megteremtésének útján – Az 1848-as törvényhozás előzményei a közjogban és a jogirodalomban	8
3. A jogegyenlőség a kiegyezés utáni közjogi (állam-, illetve alkotmányjogi) irodalomban	27
4. Egy polgári demokratikus és egy szovjet típusú kísérlet közjogi próbálkozásai az egyenjogúság terén (1918–1919)	54
5. A két világháború közötti közjog álláspontja a jogegyenlőségről	
A. A jogalkotás helyzete	60
B. A két világháború közötti közjogi irodalom és az egyenjogúság	80
Felhasznált irodalom	93
II. FEJEZET: Az egyenjogúság problémája a magyar közjog (államjog) II. világháború utáni fejlődésében a rendszerváltásig	
1. A jogegyenlőség helyreállítására illetve kiterjesztésére irányuló lépések az 1949. évi szocialista alkotmányig	97
A. A feudális maradványok eltörlése	100
B. Az egyenjogúság megvalósítását szolgáló törvényhozás (1945—48) és a párizsi béke	102
2. Az 1949. évi alkotmány és az egyenjogúság szocialista koncepciója ...	111
3. Az alkotmányos „átmenet” előkészítése és az emberi jogok szocialista koncepciójának ártértékelése a rendszerváltást megelőzően	128
Felhasznált irodalom	129
III. FEJEZET: Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása	
1. A hatályos alkotmányi szabályozás előzményei a nemzetközi jogban ...	131
2. Az Alkotmány rendelkezései az egyenlőség jogáról	134
3. Az egyenjogúság követelménye és a diszkrimináció tilalma az alkotmány alatti jogszabályokban	141
A. A hatályos magyar szabályozás modellje	141
B. A hátrányos megkülönböztetés <u>tilalma</u> a jogalkalmazás területén – a törvény előtti egyenlőség	142
C. A hátrányos megkülönböztetés tilalma – a bírósági és hatósági eljáráson kívül – az anyagi jogi normák területén	146
a) Polgári jog	146
b) Büntetőjog	148
c) Munkajog és a munka világa	159

d) A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmód elvé egyéb jogterületeken	166
D Két kivétel a magyar jogi szabályozásban – előnyös megkülönböztetés az esélyegyenlőség alapján a fogyatékos személyek, illetve a nemzeti és etnikai kisebbségek körében	173
1. Az elvi alapok	173
2. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény	177
3. A fogyatékos személyek jogai és esélyegyenlőségük biztosítása	179
Felhasznált irodalom	184
IV. FEJEZET: Nemzetközi kötelezettségek és a közeljövő elvárásai...	186
1. A diszkrimináció tilalma univerzális szinten, az ENSZ égisze alatt	187
2. Az Európa Tanács és a hátrányos megkülönböztetés	197
3. Az Európai Unió irányelvei – a közeljövő elvárásai	205
Felhasznált irodalom	215
V. FEJEZET: Az Alkotmánybíróság az egyenjogúságról, a diszkrimináció tilalmáról és az egyenlő bánásmód elvéről	217
1. A megkülönböztetési tilalom első értelmezése és a pozitív diszkrimináció alkotmányos korlátai	217
2. Megkülönböztetés az adott szabályozási koncepción belül – „homogén csoport”	219
3. Az Alkotmány egyenlőségi követelménye tisztán jogi alapon vizsgálható	221
4. A diszkrimináció tilalmának kiterjesztése a jogi személyekre és jogegyenlőség a tulajdonjogban	222
5. A diszkrimináció tilalmának kiterjesztése az egész jogrendszerre, az ún. járulékos alapjogi teszt	224
6. Eltérő teszt alkalmazása az alapjogokra és az alapjogokon kívüli egyéb jogokra	225
7. A különbségtétel vizsgálata az érintett jogszabályok szerint	227
8. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés szerinti „egyéb helyzet szerinti” különbségtétel	228
9. A közvetlen és közvetett diszkrimináció megkülönböztetésének hiánya	231
10. Az Alkotmánybíróság álláspontja az antidiszkriminációs törvényről ..	232
Felhasznált irodalom és egyéb joganyagok	235
VI. FEJEZET: A antidiszkriminációs jogi szabályozás másik útja – külön törvények az USA-ban és Európában	237
1. Az egyenlő jogvédelem az Egyesült Államokban	238
a) Az egyenlő elválasztás doktrínájának feladása, a szegregáció megszüntetése	238
b) Polgárjogi mozgalom és az 1964-es polgárjogi törvény	240
c) A pozitív diszkrimináció és az esélyegyenlőség	244

d) A bírói gyakorlat elvi alapjai és tesztjei az Egyesült Államokban	246
2. Nagy-Britannia	251
3. Hollandia – az egyenlő bánásmódot biztosító törvény lényeges elemei .	256
4. Román törvény a megkülönböztetés valamennyi formájának megelőzéséről és büntetéséről	259
Felhasznált irodalom	263
VII. FEJEZET: Összegzés és javaslatok	
1. Elméleti alapok és egyenlőségfogalmak	265
2. De lege ferenda: néhány javaslat a jogi szabályozás jövőjével kapcsolatban	274
Felhasznált irodalom	279

I. FEJEZET

A jogegyenlőség problémája a magyar közjogban és a közjogi irodalomban a II. világháború végéig

*„Az ember szabadnak és egyenlő jogúnak születik
és az is marad”*

(Az ember és polgár jogainak deklarációja
1. cikk)

A közjogi irodalom egyértelműen az *1848-as törvényekhez* köti a polgári átalakulás és a benne kitüntetett szerepet betöltő honpolgári jogegyenlőség jogi kereteinek kialakítását Magyarországon. Mint közismert, az 1848–49. évi forradalom és szabadságharc idején nem született kartális alkotmány és az emberi, illetve polgári jogokról szóló külön deklaráció sem, de az 1848 során elfogadott törvények együtt lényegében kialakították a kornak megfelelő polgári alkotmányos monarchia működésének feltételrendszerét. Külön kiemelést igényel, hogy ezeket a törvényeket a Pozsonyban még *rendi keretek között* összeülő országgyűlés alkotta meg az évszázados formások szerint.

1. A közjogi helyzet 1848 előtt

Az 1848-as fordulatot megelőző közjogunkban a feudális rendi viszonyokra tekintettel a polgári szabadságjogok, és így a jogegyenlőség kérdése sem értelmezhetők. A társadalom mindenek előtt *rendi alapon* rétegződött, az egyes emberek jogállását alapvetően az határozta meg – mind magánjogi mind közjogi viszonyaikat illetően –, hogy a *nemzet* (populus) tagjai sorába tartoztak-e,

vagyis nemesek voltak, vagy „csak” a *néphez* (plebs) voltak sorolhatók, tehát nemesi jogokkal nem rendelkeztek.

Az *állampolgár* fogalmával hasonló volt a helyzet. Az a korabeli kérdés, hogy valaki *hazafinak*, *honfiúnak* minősül-e vagy *idegen*, a személy jogállására kevésbé hatott nemesi mivoltánál. Az *állampolgárság* és a *jogegyenlőség* egymást feltételező jogi kategóriák, melyek történelmi feltételei a polgári átalakulással teremtdnek meg. Az ezt megelőző korok dokumentumai, mindig csak „valakik”, alapvetően a kiváltságos csoportok, nálunk a *nemesség* (azonos vagy egyenlő) *jogairól és szabadságairól* szóltak. A „jogegyenlőség” gyökerei is ebben a megközelítésben vetődtek fel jogtörténetünk jeles alkotásaiban.

A *nemesi szabadságok* első rögzítésére a II. András által 1222-ben kiadott *Aranybullában* került sor. Az Aranybulla 31 cikkelyéből 11 szól a szerviensekről, ezek között négy olyan is szerepel, amelyek később a *nemesség sarkalatos kiváltságai* közé tartoztak. „Adómentességet nyertek, azaz a király a továbbiakban semmiféle adót sem szedhet tőlük birtokaik után, és a beszállásolás természeti és pénzbeni szolgáltatása alól is mentesítette őket. Szabad végrendelkezési jogot kaptak. Az öröklés rendjét pedig részletesen szabályozta. Kivette őket a megyés ispánok joghatósága alól, mindössze a pénz- és tizedügyek tekintetében tartoztak joghatósága alá. Ezen cikkely lett később a földesúri bíráskodás és az úriszék megszervezésének alapja. Végül kijelentette, hogy a szerviensek országon kívüli hadjáratra csak a király költségén kötelesek menni, ám ha az országra ellenség tör, mindannyian kötelesek hadba vonulni. Az elhíresült utolsó (31.) cikkely, az ellenállási záradék az uralkodó elit felső rétege (püspökök, világi előkelők) számára biztosította az ellenállás jogát hűtlenség bűne nélkül arra az esetre nézve, ha a király vagy valamelyik utóda a lefektetett pontok valamelyikét megszegné.”¹ A Bulla 1231-ben módosított szövegében több helyen is utal az *érintettek egyenlő jogi kezelésére*. II. c.: „Azt is elhatározzuk, hogy sem mi, sem utódaink soha *senkit el ne fogjanak*, vagy romlását ne okozzák, csak akkor, ha előzőleg perbe idézték és

¹ Blazovich László: Az Aranybulla létrejöttének előzményei és kiadása, in.: De Bulla Aurea.. Szerk: Besenyei, Érszegi Edizioni Valdonegra, Verona, 1999., 51. p.

a bírói eljárás során elítélték”.,III. c.: Szintűgy semmiféle adót, semmiféle behajtást sem kamara hasznát, ... nem fogunk szedetni *semmiféle nemzetiségű vagy jogállapotú emberektől.*” „VIII. c: A nádor országunk valamennyi embere felett különbségtétel nélkül ítélkezzék; ...” Ami az Aranybulla alkotmánytörténeti jelentőségét illeti, megállapítható, hogy ez a dokumentum – a középkori szóhasználattal, illetve Werbőczy kifejezésével élve – a *decretum generale* – elsődlegesen a Hármaskönyvön keresztül – a rendek számára 1848-ig különös fontossággal bírt. A magyar rendeknek sikerült kivételt nem tűrő gyakorlattá tenni azt a királyi kötelmet, hogy a koronázás alkalmával az új uralkodó megerősíti az 1222. évi Aranybullát, azzal a két kivétellel, hogy 1351 óta a szabad végrendelkezési jogot nem említik, 1687-től pedig a királyt nem fenyegeti az ellenállás ősi fegyvere.”²

Az egyazon nemesi szabadság tétele határozott formában I. Nagy Lajos királyunk 1351. évi decretumának 11. cikkelyében olvashatjuk, amely az ösiség mellett hosszú évszázadokra meghatározta a nemesség jogállását: „Az országunk határai között élő valódi nemesek, még az országunk határai közt fekvő hercegi tartományokban lévők is, megannyian *ugyanazon egy szabadsággal* éljenek.” Nagy Lajos törvényei Werbőczy Tripartitumában köszönnek vissza konkrét formában: „Magyarországnak minden főpap, zászlós-, s többi országnagy urai és nemesei ugyanazon egy szabadsági, kivételi s mentességi előjogokkal élnek, és nincs is valamely úrnak nagyobb vagy valamelyik nemesnek kisebb szabadsága.” Az előző dokumentumok rendelkezései alapján az iménti alapállásból kiindulva foglalja katalógusba a Hármaskönyv I. részének 9. címében (a híres *Primae Nonusban*) Werbőczy a *nemesség sarkalatos jogait és szabadságait* (*cardinales praerogativas*).

A XIX. századi közjogi könyvek³ az 1848 előtti helyzet bemutatására gyakran hivatkoznak ezekre a jogosítványokra. Boncz Ferenc művében (1877) a nemesség jogai a következők voltak:

² Balogh Elemér: Az Aranybulla helye a magyar alkotmánytörténetben, in.: De Bulla Aurea. 77. p.

³ Lásd pl. Boncz Ferenc i. m. 285–286 p., és Frank Ignác: im. 108–109 p.

„1. törvényes idézés és ítélet nélkül nemest elfogatni és letartóztatni nem lehetett;

2. a nemes ember törvényes *koronás fejedelmét kivéve senki hatalma alatt sem állott*; és maga a király sem kereshette meg őt törvény útján kívül sem személyére, sem vagyonára nézve;

3. a nemes *ment volt mindennemű adózás és szolgálattól, sőt katonáskodni is csak az ország védelmére tartozott*;

4. ezekhez járult 1688. (helyesen 1687. – K.B) évig az *ellenszegülés szabadsága*, melynél fogva a nemes az arany bulla értelmében a király ellen fegyverrel is feltámadhatott, ha nemesi szabadalmaiban megsértetett volna; ezen jog azonban félreértések elkerülése tekintetéből a mondott évi 4. tcz. által eltöröltetett.

– Mindezen – hajdan sarkalatosnak nevezett – szabadságoknál nem csekélyebb fontossággal bírt azon jog, hogy a nemes ember az *országgyűlésen* előbb személyesen, később választott követei által a törvényhozásban részt vett továbbá, hogy *saját törvényhatósággal* bírt, – hogy *nemesi jószágot* régente egyedül ő bírhatott, – hogy *földes úri hatósággal* volt felruházva, – hogy *vám- s révfizetéstől* mentesített stb.”

2. Kis lépések a jogegyenlőség megteremtésének útján –

Az 1848-as törvényhozás előzményei a közjogban és a jogirodalomban

A *polgári jogok és a jogegyenlőség* megvalósításának igénye a *felvilágosult* gondolkodók és az 1789-es *francia forradalom* hatására először a magyar jakobinus mozgalomban erősödött fel. Így például Rousseau fő művét, „A társadalmi szerződés”-t (1762), amelyben a francia deklaráció nagy elvei – szabadság, egyenlőség és népfelség – már benne foglaltattak, először a

Martinovics-féle összeesküvés résztvevői, *Kazinczy* Ferenc és *Szentmarjay* Ferenc fordították magyarra.⁴

Mint közismert, az alapjogok kialakulásának esztörténetében a *természetjogi gondolkodásnak* és ezzel szoros összefüggésben a *szerveződéses államelméleteknek* van meghatározó szerepe. Rousseau tanaira – különösen kezdetben – nagy hatással volt az angol felvilágosodás nagy alakjának, a polgári liberális természetjogi gondolkodás klasszikusának, *John Locke*-nak (1632–1704) a politikai filozófiája. Locke politikaelméletét az utókor leginkább a „*Két értekezés a polgári kormányzatról*” (*Two Treatises of Civil Government*, 1689) című munkájából ismerhette meg.⁵ Locke szerint minden egyén *veleszületett természeti jogok* birtokában van – mint az élethez, a szabadsághoz és a tulajdonhoz való jog –, amelyek nem függenek a kormányzattól vagy a társadalomtól. Felfogása szerint az egyének *társadalmi szerződés* révén *korlátozott kormányzatot* hoztak létre, amelynek az a funkciója, hogy segítse a természeti jogok gyakorlását.

Locke visszautasítja a parttalan szabadság gondolatát, és *a törvények által körülhatárolt szabadság* eszméje mellett érvel. Különbséget tesz az ember *természetes szabadsága* és *emberi (társadalmi) szabadsága* között. „Az ember *természetes szabadsága* mentes kell, hogy legyen minden felsőbb földi hatalomtól, nem lehet alávetve emberi akaratnak vagy törvényhozói tekintélynek, hanem egyetlen szabálya a *természeti törvény* kell hogy legyen.”⁶ Az *emberi (társadalmi) szabadsággal* összefüggésben már felvetődik nála a *jogegyenlőség* gondolata, vagyis a mindenkire egyaránt kötelező törvények iránti igény. „Az *emberi szabadság, a társadalomban* nem lehet alávetve más törvényhozó hatalomnak, mint az államban jóváhagyással teremtett *törvényhozó hatalomnak*. . . , a *kormányzat alatt élő emberek szabadsága* annyit jelent, hogy van egy *állandó*

⁴ Lásd Rousseau idézett műve bevezetőjében 79–80. p. *Kazinczy* fordítása nem maradt fenn, valószínűleg a házkutatástól tartva maga semmisítette meg. *Szentmarjay* fordítását megtalálták, elkobozták és a magyar jakobinusok perében fel is használták ellene.

⁵ *John Locke: Értekezés a polgári kormányzatról*. A bevezetést és a jegyzeteket írta: *Kontler László*, Gondolat Kiadó, Budapest, 1986.

⁶ *John Locke*: i. m. 55. p.

szabály, amely szerint élnek, amely *általánosan érvényes a társadalomban mindenkire*, és amelyet a társadalom törvényhozó hatalma alkotott.”⁷ A törvény és a szabadság tehát elválaszthatatlan Locke nézetrendszerében. A szabadság biztosítója a *tulajdon*, a törvény elsődleges célja pedig a tulajdon megóvása.

A *társadalmi egyenlőség* kérdése, majd az *egyenjogúság* problémája központi helyet foglalt el Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) filozófiai felfogásában, amely a francia forradalom közvetítésével különösen hatott a magyar politikai és közjogi gondolkodásra. Ki lehet emelni első érettebb írásai közül az emberek közötti egyenlőtlenség okairól szóló pályaművet, amelyet 1755-ben fejezett be „*Értekezés az egyenlőtlenségről*” (Discours sur l’inégalité) címmel.

A filozófiatörténet gyakran kiemeli, hogy eltérés tapasztalható a francia forradalmat előkészítő társadalmi–politikai gondolkodásban, az egyenlőség felfogásában. F. M. A. Voltaire (1694–1778) például az egyenlőség fogalmát *formális, jogi* értelemben közelíti meg. Az emberek egyenlősége nem más, mint egyenlőség a törvény előtt, amely mindenkire egyaránt kötelező. Ettől eltérően Rousseau foglalkozik a vagyoni egyenlőséggel is, és azt az álláspontot képviseli, hogy minden ember – *megközelítőleg* – *egyenlő vagyonnal*, tulajdonnal rendelkezzen, amennyit saját munkájával elő tud állítani, vagyis a *kispolgári tulajdon* talaján áll. (Ehhez képest harmadik irányzat az, amely az egyenlőséget a magántulajdon megszüntetésével kívánta megvalósítani, mint pl. Mably, illetve Morelly, a XVIII. század „kommunistái”.)

A következőkben foglaljuk össze Rousseau fő politikai–jogi műve, „A társadalmi szerződés” (Du contrat social, 1762) témánk szempontjából legfontosabb megállapításait.⁸ Rousseau kiindulópontja az, hogy az ember ősi, természeti állapotában, szabadon, vagyoni egyenlőségben élte boldogan életét. „Az ember szabadon született és mégis mindenütt láncon van.” A rabság oka szerinte a magántulajdon, majd az állam kialakulása. Művében a *szabadság és egyenlőség* helyreállításának feltételeit kutatja, olyan szabályokat, *törvényeket*

⁷ John Locke: u. o.

⁸ J.J. Rousseau: i. m. J. L. Lecercle bevezető tanulmánya alapján, 24–80. p.

keres, amelyek lehetővé teszik az ész, az erkölcs és az abszolút igazság követelményeinek megfelelő *politikai rendszer* létesítését, figyelembe véve az emberi természetet. Meg kell találni tehát azt az *eszközt*, amely törvényessé teszi azt a változást, amelynek következtében az ember elvesztette természetes szabadságát, vagyis ami *törvényessé tehet minden politikai társadalmat*. Ez az eszköz egy, a törvényes hatalom létrehozására irányuló *megegyezés*. Ez az *összerződés a társadalmi szerződés*.

A szerződés megkötéséhez az vezet, hogy az ember egy történelmi pillanattól kezdve nem tud többé természeti állapotában élni és létének fenntartása érdekében társulnia kell a többiekkel. Ez a társulási forma biztosítja az egész közös erő védelmét, de úgy, hogy ugyanakkor minden egyén olyan *szabad maradjon*, mint annak előtte. A társadalmi szerződés *sajátos jellegű*. Minden egyén lényegében önmagával szerződik, mivel ő is része annak a közösségnek, amellyel szerződésre lép. A *főhatalom* nem más, mint egy politikai testület, a szerződők összessége.

A szerződés útján minden szerződő személy *valamennyi jogát elidegeníti* a közösség javára. Nagyon fontos ugyanakkor kiemelni, hogy Rousseau szerint – Hugo Grótius (1583–1645) és Thomas Hobbes (1588–1679) tanaival szemben – az alávetési szerződéssel *senki sem örökíti el visszavonhatatlanul*, teljesen a szabadságát. A társadalom tagjai természeti jogaikról lemondanak a *közakarat* javára, e jogokat azonban *visszakapják* állampolgári jogok formájában.

A következő jelentős megállapításai a társadalmi szerződésről az *egyenlőséggel* összefüggésben vizsgálандók. A szerződést senki sem használhatja fel a többiek helyzetének megnehezítésére, mert az *mindenki számára egyenlő* feltételeket teremt. Mindenki egyformán alárendeli személyét a közakaratnak, és minden egyes ember egyformán része az összességnek. Ily módon a *szabadságot az egyenlőség biztosítja*.

A *legfelsőbb hatalomról*, az általa megfogalmazott *népfelség* elvéről szóló tanításai természetesen következetesen viszik tovább a szabadságról és egyenlőségről leírt gondolatait. A legfőbb hatalom Rousseau szerint a *közakarat*

megnyilvánulása. Csak a közakarat irányíthatja az államot a közjó kívánalmai szerint. A főhatalom *maga a nép*, ezért nem lehet egy ember akaratához kötni. A legfőbb hatalom *oszthatatlan*, mert az akarat nem osztható meg, nincsenek részei. (A *közakaratot* persze meg kell különböztetni az egyes emberek akaratától, ami nem más, mint az egyéni vélemények összessége.) A *törvény* a közakarat, vagyis az *egész nép akaratának* kifejeződése, amely az egész népre kötelező. A közakarat csak akkor igazi, ha mindenkinek része van benne és *egyéni megkülönböztetés nélkül mindenkire alkalmazzák*. Mindenki aláveti magát valamennyi (általános) feltételnek, amiket másokra is kötelezővé tesz; ez a szabadság biztosítója. Minden *törvényhozás célja a szabadság és az egyenlőség* biztosítása. Rousseau tisztában van vele, hogy az egyenlőség nem lehet teljes, de véleménye szerint törekedni kell arra, hogy csökkentsük a hatalom és vagyonbeli különbségeket, vagyis a törvényeket az adott természeti viszonyokhoz kell igazítani.

Rousseau *tanainak hatása* közvetlen módon a nagy francia forradalom időszakában mutatkozott meg, és Magyarországon is nagyrészt ennek közvetítésével hatott. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés (1789. július 9 – 1791. szeptember 30.) üléstermében elhelyezték Rousseau mellszobrát, a talapzatán a Szerződés egy példányával. Még erősebb volt a hatása a Konvent időszakában, és ez a Konvent döntött hamvainak a Pantheonba történő szállításáról is 1794-ben. Az 1791-es alkotmányt a maga korában úgy értelmezték, mint Rousseau elveinek gyakorlati megvalósítását, bár ez „A társadalmi szerződés” szellemével számos ponton szemben állt. Kétségtelen viszont, hogy az „Ember és polgár jogairól szóló deklaráció” (1789. augusztus 26.), (a továbbiakban Deklaráció) néhány rendelkezése szinte szó szerint idézi a mű tételeit.⁹

Az emberi jogok és a jogegyenlőség gondolatának elterjesztésében Magyarországon a Deklaráció és az alkotmányok fordítója, a forradalom lelkes híve, *Hajnóczy József* (1750–1795) játszott kiemelkedő szerepet.¹⁰ Hajnóczy

⁹ 1. cikk: „Az ember szabadnak és egyenlő jogúnak születik és az is marad.”

3. cikk: „Minden szuverenitás lényegileg a nemzettől származik.”

6. cikk: „A törvény a közakarat kifejezése; ...”

¹⁰ Lásd erről: im. *Bónis* i. m. 188–223. p.

monográfiái¹¹ a magyar közjog számos területét érintették, részben leíró jelleggel, nagyrészt azonban kritikai élel és reformjavaslatokkal összekapcsolva, és így keveredik bennük a közjogi és politikai jelleg. 1793 folyamán könyveit betiltották és elkobozták.

Hajnóczy a magyar alkotmányba is át akarta ültetni az emberi jogokat, s ezeknek rendszerét nálunk elsőnek dolgozta ki. Már német nyelvű alkotmánytervezetében felvetette a személyes szabadság kiterjesztésének gondolatát, a latin nyelvűben három pontba foglalta a jogok felsorolását, az országgyűlésről szóló művében¹² pedig összefüggő egészként, az alaptörvények között részletesen is kidolgozta. Az egyes tanulmányok nem mutatnak fel lényeges eltéréseket, ezért az emberi jogok Hajnóczy-adta értelmezését a legteljesebb felsorolás, a De Comitiiis rendjében tárgyaljuk meg. (A *De Comitiiis* „alaptörvényei” nem csak az emberi jogokat tartalmazzák. Az alaptörvények meghatározása felöleli az egész új alkotmányt, de Hajnóczy az emberi jogokat állítja előtérbe. A szabadságjogok és az alkotmány alapelveit érintő rendelkezések összefonódásában is a Deklaráció hű követőjének bizonyult. A francia Deklaráció a szorosán vett emberi jogokon kívül egyéb közjogi alapelveket is tartalmaz, az államrendszernek bizonyos alapprincipiumait is meghatározza; mindezek a rendelkezések azonban az emberi jogok rendszerét szolgálják, e jogok mögé rajzolnak alkotmányos hátteret.)

Az alaptörvények között elsőnek említi Hajnóczy a haza megválasztásának szabadságát, mely „a nemzet mindenegyes tagját” megilleti. Ezt csak háború idején szabad korlátozni, mint a magyar törvények is teszik. A költözés tehát sem az országon belül, sem azon kívül nem gátolható meg, ez minden embert megillető természeti jog, s egyúttal a jó törvényhozás legjobb jellemzője.

Másodiknak egy pontban említi Hajnóczy az érület, gondolkozás, szólás szabadságát, amelynek szerves alkatrésze a sajtószabadság és a vallásszabadság. Az utóbbiak tehát abból a követelményből folynak, hogy mindenki szabadon

¹¹ Kovács István: Magyar alkotmányjog II., JATE Kiadó, Szeged, 1989., 131. p.

¹² De Comitiiis Regni Hungariae adeque organisatione eorundem dissertatio juris publici hungarici, 1791.

fejezhesse ki érzéseit és gondolatait szóban, írásban, sajtóban vagy tettekkel. (Ilyen összefüggésben jelennek meg ezek a jogok a francia Deklaráció 10. és 11. cikkében is.) Ez a két szabadságjog központi helyet foglal el Hajnóczy rendszerében.

Az emberi jogok két katalógusában a *sajtószabadság* csak egészen röviden, szinte axiómaként szerepel. Csak azzal egészíti ki a szerző, hogy aki sajtó útján rágalmoz, azzal szemben keresetnek van helye s a törvény útján bűnhődik; ha a szerző ismeretlen, a nyomdászt vagy a terjesztőt kell megbüntetni. Hajnóczynak a sajtóról vallott felfogása valóban magasan kiemelkedik kortársai közül. Hajnóczy a teljes, a korlátlan sajtószabadság mellett foglal állást. Igen jellemző Hajnóczy bécsi vallomása is, melyben a jakobinus mozgalomban való részvétele fő céljaként a sajtószabadság kivívását jelölte meg.

Az érzés és gondolat szabad kifejezéséből következő másik emberi jog a vallásszabadság. A De Comitiis alaptörvényei között ez is csak axiomatikusan szerepel. A vallás szabad gyakorlatát mindenkinek meg kell adni, hogy a vallás csak az ember és istene közötti viszony legyen, s erről senki se tartozzék számadással a polgári társadalomnak. (A részletes kidolgozást Hajnóczy kéziratos latin alkotmánytervezete, a Ratio tartalmazza. Ebben vázolja azt a helyzetet, amelybe a protestánsok a XVIII. században kerültek. Míg az előző század törvényeinek tanúsága szerint szabadságot élveztek, most – a katolikusok segítségével – mindettől majdnem teljesen meg vannak fosztva, s ezzel a rendek polgári szabadsága is megrendült.) A politikai szabadság nem állhat fenn a vallás szabadsága nélkül, sőt a vallás szabadságának élvezete a polgári szabadság első és leglényegesebb attribútuma. Így a szerző biztos benne, hogy az *ágostai és helvét hitvallásúak* minden korlátozás nélküli, szabad vallásgyakorlatot fognak élvezni. De Hajnóczy továbbmegy ennél, s a *szerbek és románok* problémáját is felveti. Ami az Adriától Erdélyig szélteben elterjedt görög rítusú népet illeti, az a véleménye, hogy legyenek a korona tagjai, legyenek a haza polgárai, s akkor úgy is fognak viselkedni. Ugyanolyan polgári jogokat (*iura civitatis*) kell nekik juttatni, mint a katolikusoknak. Adja meg továbbá a törvényhozás a természeti

jogokat a zsidóknak is, ne viseljenek nagyobb terhet a többi lakosoknál, válthassák meg azokat a közterheket, amelyeket nem kívánnak viselni. Ne tegyenek kényszerszerű lelkiismeretükön, de folytassák a művelésükre irányuló gyümölcsöző kezdeményezést. A vallás kérdésében az Amerikai Egyesült Gyarmatok 1786-i vallásügyi törvénye a példa előtte, mely humanitással teljes és nálunk is a polgári egység erősítésére fog szolgálni.

A vallás szabad gyakorlásán kívül Hajnóczy felveti a *felekezetek egyenjogúságának* gondolatát is, melyet csak a polgári állam iktatott törvénybe. Nem tolerancia kell – írja már 1790 márciusában –, hanem a felekezetek egyenlő jogai. A vallási kultusznak a legszabadabbnak és önkéntesnek kell lennie, amiből előbb arra következtet, hogy az egyháziak tisztevel nem fér össze a kényszer alkalmazása, utóbb arra, hogy a papság ne az erőszakkal is behajtott tizedből, hanem a hívek önkéntes adományaiból éljen. Minden embernek szabadságában kell állnia azt a vallást elfogadni, amelyet követni akar, úgy mindenegyes vallási társaságnak álljon szabadságában kijelenteni, hogy ezt vagy azt elismeri-e a társaság tagjának. De kell, hogy mindezzel ne járjon polgári kényszer. A vallás nagyrészt a belső istentiszteletben áll, kényszerszerű nem tűr, a polgári egyesülés szerződésében sem vehet részt. Az államnak csak annyi joga van a vallás körül, hogy biztosítsa minden esze használatával bíró egyénnek belső meggyőződése szerinti istentiszteletét. Ez dönti el a magyar országgyűlésen felvetett kérdést is, hogy hazánkban melyik vallás „alkotmányos”. Hajnóczy válasza: egyik sem, mert a vallás nem lehet tárgya a polgári egyezés kötésének. A deista Hajnóczy tehát nemcsak a vallásfelekezetek egyenlősége mellett tör ismét lándzsát, amikor nem ismer el államvallást, sőt bevett vallásokat sem, hanem kifejti a polgári állam felfogását is a vallásról, melynek szabadnak, világi kényszerszerűtől mentesnek kell lennie. Ebből logikusan következik az *egyház és állam teljes elválasztása*.

A De Comitiis által tárgyalt következő emberi jog a *tulajdonszerzés szabadsága*. „A nemzet minden egyede megszerezheti minden megengedett módon ingó és ingatlan, így mindenfajta telek tulajdonát, ha pedig földtulajdonnal és a szükséges szellemi képességekkel és lelki derekassággal rendelkezik, minden

hivatal viselésére képes.” Hajnóczy szerint mindenkit természettől fogva megilleti a lehetőség életsorsának legjobb belátása szerinti megjavítására és vagyonának növelésére. A jobbágyság örökváltság vagy vásárlás útján örökjogú földbirtokokhoz jusson s így hivatal viselésére képessé legyen. A nem nemesek birtokképességét Hajnóczy bécsi vallomásában is fő céljai közé sorolta.

Az „alaptörvények” következő két pontja már szorosan összefügg: a földesúrnak korlátlan, törvényes joga van javaival rendelkezni, ezt semmilyen urbárium nem korlátozhatja, s ennél fogva úgy szerződhetik jobbágyával, ahogyan tud. Viszont minden jobbágnak joga van úgy szerződni urával, ahogyan akar és tud; semmilyen adóval nem terhelhető, amelyhez személyesen vagy választott képviselője útján hozzá nem járult. Mert ha nincs is földtulajdona, munkájának gyümölcse az övé, s így beleegyezése nélkül közterhek viselésére nem kötelezhető. Ennek a két pontnak elvi alapja a *tulajdon szentségének* jellemzően polgári tétele. Alkotmánytervezetében és kiadott munkáiban tett elvi kijelentéseiből is arra lehet következtetni, hogy a polgári állam és jog előfutára volt.

Sajátságosan vegyülnek össze a rendi alkotmány és a francia Deklaráció tételei a következő „alaptörvényben”, mely a *személyes szabadságot* kívánja biztosítani. „A magyar szabadság Magna Chartája nemcsak a nemeseké, hanem a polgári társadalom természetének és céljának követelményeként, a nemzet minden egyedéé.” (Feltűnő, hogy eredetileg javaslatai a személy védelmét még csak a *birtokosokra* terjesztik ki.)

A személyes szabadság büntető eljárásjogi biztosítása után ismét két összefüggő pont következik, melyek igazában nem tartoznak az emberi jogok közé: a törvény előnyeinek és a *közterheknek mindenkire való elosztása*, de már a feudális rendszerben is a köztisztviselők fizetéséhez való egyenlő hozzájárulás. Erről később még szólunk, most csak azt emeljük ki, hogy a francia Deklarációban is szerepel a közteherviselés (13. cikk), viszont ennek a törvény előtti egyenlőségről szóló rendelkezését Hajnóczynál nem találjuk meg. A De Comitibus utolsó „alaptörvényében” az *egyesülési jog* deklarálását találjuk meg.



A *levéltitok szentségével* teljessé válik Hajnóczy emberi jogi rendszere, mely fővonalaiban a francia Deklarációt követi, de attól sok esetben eltér, annak elveit a magyar viszonyokra alkalmazza.

A szabadságjogok Hajnóczynál nem üres absztrakciók, hanem a feudalizmus felszámolására, a polgári állam és jogrend felépítésére irányuló konkrét követelések. *Nem általában az emberi jogok* érdeklik az író, hanem elsősorban a magyar jobbágytartó állam *elnyomottjainak* emberi jogaiért harcol.

Az érdekegyesítés gondolatát Hajnóczy már első tervezeteiben a *nem nemesek birtok- és hivatalviselési képességében* konkretizálja, melyet ugyancsak a reformkor tett lehetővé a gyakorlatban alig érvényesülő 1844. 2. tc.-ben. Gondolatmenete, mely több művében visszatér, röviden ez: semmi sem indokolja, hogy csak a nemesek viselhessenek hivatalt, viszont minden amellet szól, hogy a köztisztviselők legnagyobb részét csak birtokosok foglalhassák el. Ezzel szemben lehetővé kell tenni a szabad földbirtok szerzését mindenki számára, az ősiség korlátainak megszüntetése és az örökváltság révén. A helyes elv tehát Hajnóczy szerint az, hogy a legtöbb hivatalt *csak birtokosok* tölthessék be, a legalsóbbakat birtoktalanok is.

De lehet-e a jobbágyoknak és a polgárnak szabad birtokot szerezni a feudális jogrendszer kötöttségei mellett? Nem lehet, s ezért Hajnóczy a nem nemesek hivatal- és birtokképességének összefüggő követelményeihez már közírói pályája kezdetén szorosan hozzákapcsolja az *ősiség eltörlését*. Az ősiség mellett a jobbágyok szabad birtokszerzésének másik akadálya az *úrbériség*. Hajnóczy ebben a vonatkozásban is mindent meg akar tenni, hogy a jobbágyból politikai jogokkal rendelkező tulajdonos váljék, ki ezáltal eddigi kötöttségétől megszabadul és eddigi földesurával szerződéses viszonyba kerül. Amikor Hajnóczy eszméit a nyilvánosság elé tárta, ezekből semmit sem engedett, még a nemesség meggyőzése érdekében sem, *de megvalósításuk tekintetében elismerte a fokozatosságot*.

Hajnóczy első alkotmánytervezetétől kezdve utolsó munkájáig, melyet teljesen e kérdésnek szentelt, a *közteherviselés* elfogadtatásán fáradozott. A *latin nyelvű alkotmánytervezetben* már határozottan jelenik meg a közteherviselés elve.

Egyetlen állam sem képzelhető el sokáig anélkül, hogy az egyének ne viselnének bizonyos terheket közösen. Ezzel indokolja a szerző a földbirtokosoknak a törvényhozásban való részesítését; legbiztosabb és legigazságosabb a földadó, ezért elég a törvényalkotáshoz az ő beleegyezésük. A birtokosok által választott országgyűlésbe természetesen a megyék, szabad királyi városok és kerületek követei is olyan arányban kapnának szavazatot és ülésjogot, amennyi terhet viselnek.

A *királyi hatalomról* szóló munkájában Hajnóczy először az országgyűlés háromévenkénti megtartásának biztosítékaként veti fel a közteherviselés elvét. Azt úgy lehetne elérni, hogy a rendek csak bizonyos időre szavaznák meg az adót. De a fennálló jogrend mellett ez az eszköz nem hatásos az állandó hadsereggel rendelkező királlyal szemben, mert az adót nem az fizeti, aki megszavazza. Hajnóczy a nem nemeseket is képviselőhez kívánta juttatni az országgyűlésbe, s a szavazatokat az adóteher mértékéhez akarta szabni. Ismét világosan kifejezte itt a reformkor nagyjait megelőző gondolatát, hogy a nemzet szabadsága elválaszthatatlanul összefügg a feudalizmus megszüntetésével.

A polgári jogegyenlőség tekintetében a *reformmozgalmon* belül sem voltak lényeges viták, ebben *Széchenyi*, *Kossuth*, *Deák* és *Eötvös* is egyetértett, ha a rendi korlátok eltörlésének módjában és ütemében ki is alakultak nézeteltérések. *Széchenyi* István „Stádium” (1831) című könyvének lényegét 12 pontba sűrítve tárta a nemzet elé. Ebben többek között követeli az ősiség eltörlését (2. p.), a nem nemesek birtokszerzési jogát (4. p.), és a „*törvény előtti egyformaságot*” (5. p.). Ez felfogása szerint maga után vonja a (részleges) *közteherviselés* megvalósítását (7. p.), „a házipénztár s országgyűlési költségek a nemestől is idomzat szerint (birtok arányában – K.B.) viseltessenek.” (8. p.): „a vizek elrendezése, utak készítése s jó karbantartása, valamint a belvámok – mindenkitől egyenlően fizetve – országgyűlési tárgyak legyenek;”

1847 tavaszán a Konzervatív Párt ellenében megalakult a másik országgyűlési párt, a liberális ellenzéket (Batthyány Lajos, Deák Ferenc, Kossuth Lajos stb.) tömörítő Ellenzéki Párt. A párt 1847. június 7-én közzétette politikai

programját, az *Ellenzéki nyilatkozatot*. (A nyilatkozatot Kossuth fogalmazta, de Deák nevével hozták nyilvánosságra.) A dokumentum tartalmazta a közteherviselés („közterhekben osztakozás”) a nem nemes honpolgárok választójoga, a *törvény előtti egyenlőség*, a kötelező örökváltság követelését, valamint az ősiség eltörlését. E programokkal egybecseng a márciusi ifjak által összeállított *Tizenkét pont* is a jogegyenlőség tekintetében. Ebben szintén teret kap a *törvény előtti egyenlőség igénye polgári és vallási* tekintetben, a közös teherviselés, az úrbéri viszonyok megszüntetése stb.

Mint láttuk, a szabadság és egyenlőség követelése már a XVIII. század végétől teret nyert a politikai jogi gondolkodásban. Nem jelenti ez azonban azt hogy a *Magyar Királyság közjogáról szóló „hivatalos” művek* is tudomást szereztek volna ezekről az „eretnek” tanokról. A francia forradalmat követő viszonyok, a *bécsi udvar ellenállása* egyébként sem kedvezett a magyar közjog átfogó, szabatos, tudományos igényű összefoglalásának egészen 1848-ig.¹³ Ilyen jellegű művek a cenzúra következtében vagy meg sem jelenhettek (lásd pl. *Virozsil* Antal és *Czirák* Antal munkáit) vagy kifejezetten a reformtörekvések elleni élel íródtak (pl. *Maithstein* műve a magyar alkotmányról 1843-ból). Mivel még a cenzúrázott művek is segítették a független *magyar államiság* gondolatának ébrentartását (amelyek pedig az elmaradott magyar feudális nemesi közjogi viszonyokat, az ún. rendi alkotmányosság helyzetét tükrözték), nem csoda tehát, hogy a forradalomig megjelenő munkákban nem találkozhatunk az emberi jogok modern polgári felfogásával. Az 1848 előtti közjogi helyzet leírására jó példa *Frank* Ignác „A közigazság törvénye Magyarhonban” című műve (1845), amely *hazafiság, vallás és rendiség* alapján osztályozva mutatja be az ország különböző jogállású csoportjait.

Az osztályozás kapcsán először azt emeli ki, hogy

„a jobbágyok és parasztok között is vagyon különbség. Azt is ide vonni lehetne, hogy a katonáknak, kereskedőknek, mesterembereknek, fuvarosoknak, továbbá mindenféle hivatalviselőknek, orvosoknak, ügyvédeknek, s egybeknek különkülön szabadságai és rendtartásai vannak. De itten csak arra szorítkozhatunk, a’ *mirül törvény vagyon;*”

¹³ Kovács István: i. m. 131–136. p.

A Hazafiak és idegenek viszonyáról a következőket említi:

„Országos tekintetben különbség van hazafiak és egyebek között. Az első törvényeinkben *indigenae, membra regni, regni cives, veri Hungari* nevekként jelentetnek. És azok ellenében vannak 1) az ország egyéb lakói (*accolae*), millenek a' Zsidók és Czigányok; 2) az idegenek, külföldiek, ha ügyeik miatt hazánkban tartózkodnak, *forenses*, jövevények.

Tős hazafiak, született gyökeres Magyarok, *nativi Hungari, patriae filii*, azok, a' kik magyar apátul származnak, és ezek sorába számíttyák törvényeink Tót, Horvát, és Dalmát országi atyáinkfiat is. Fogadott hazafiak pedig, *indigenae recepti*, azok, a' kik ugyan idegen eredetűek, de törvényes úton hazánkba felvétetvén az igaz hazafiak szabadságait megnyerték. A'puszta *indigena* név hol a' született, hol a fogadott magyarokat jelenti.

Hazafinak lenni, és nemes-embernek lenni (*indigenam esse et nobilem esse*) nem egygy.

„Hogyan kedvez a' törvény hazafinak idegen felett.”

„Törvényeink szerint idegen ember 1) nemességet nem nyerhet; 2) sem közhivatalt nem viselhet, sem ország dolgaiban el nem járhat; 3) nem birhat egyházi jószágot (*beneficium ecclesiasticum*), kívált nagyobb; 4) nem szerezhet egyéb fekvő jószágot; 5) állandóul sem kereskedést sem mesterséget nem űzhet. Ezek tehát ugyan annyi kizáró igazak, elsőbbségek, (*praerogativae*), mellyek a' magyar hazafi nevet idegenek felébe emelik, és annak megnyerésére őket ösztönözhetik.” (Bizonyos szakmák és a kereskedelem tekintetében voltak azonban bizonyos kivételek.)

„A' vallások törvényi különbsége”-ről Frank művéből a következőket lehet kiemelni:

„Uralkodó vallásnak mondani lehet azt, melly a' törvény legtöbb kedvezéseivel él, és az Magyarországon a' Római Katholika, mellyel tart az egyesült Görög szertartás is. Bevetett vallás az, mellynek a' törvény tellyes szabadságot adott előbbség nélkül (*absque praerogativis*); ilyenek pedig nálunk a' két Protestáns, vagyis Evangelika, t.i. az Ágostai és a' Helvetica vallás; nem különben a' nem egyesült Görögök szertartása. Türott vallás az, mellynek szabadságát törvény nem védi, ilyen nálunk a' Zsidó vallás.

A' bevett vallásokról.

A' két evangelika vallás szabadságát ujjalag és tellyesebben megerősítette az 1791-ki 26-ik cz. Mellynek következő rendelkezései mindenkit illetnek (*ad singulos spectant*).

1) Mindenkinek, sors különbsége nélkül, szabad vallását nyilván követni.

2) Vallásával nem egyező szertartásra senki sem köteles, és ebbéli szabadságáért semmi fizetéssel sem tartozik; következőleg esketéskor mentesek azon szavak kimondásátul "Boldogságos Szűz Mária és Istennek minden Szentyei és Választottjai által"; és noha a' Katholikusok innepeit nyilván helyen megtartani kötelesek, mindazonáltal házaikba akármiféle csendes munkát űzhetnek.

3) Vallás dolgaiban csak magok előljáróitúl függnek.

4) Tanulás végett külső iskolákba szabadon járhatnak, és jutalom-fizetésöket (*stipendia*) huzhattyák.

5) Plébánosnak és katholika egyház egyéb szolgálainak semmivel sem tartoznak.

6) Vegyes házasságbul, ha az apa katholika valláson vagyon, minden gyermekeit a' maga vallásában nevelni köteles, ha Protestáns, csak figyermekeit

nevelheti, maga vallására. De a' legujabb törvény szerint (1844: 3. §. 1.), a' kik evangelika valláson neveltettek, 18 esztendő korokon túl, sőt aszszonyok, mihelyest férjhez mentek, többé sem magok, sem maradékaik vallásos kérdés alá nem vétethetnek.

7) Protestáns vallásra katolikus tetszése szerint át nem mehet, hanem az előforduló abbéli eseteket a' királyi Felséghez fel kell terjeszteni; azon felül keményen tiltatik katolikus embert Protestáns vallásra csábítani. De ebben is az új törvény (1844: 3.) tetemes változást tett. Mert e' szerint Római katolikus az evangelika vallásra már szabadon átmehet (§.5.); csak ebbéli szándékát két tanú jelenlétében maga lelki pásztora előtt kétszer, négy hét közbevetésével, jelentse (§. 6. 7.), és erről külön-külön bizonyság-levelet kérjen (§. 8.), vagy megtagadás esetében maga tanúitól vegyen (§. 9.); mert ezen bizonyság levelek előmutatása nélkül az evangelikus lelkipásztor ötöt fel nem vehetné. A' megtörtént átmenéseket pedig a' püspöki hivatalok Királyi Helytartói Tanács útján felesztendőnként Király Ő Felségének feljelentik (§. 10.).

8) Magyar-Országban jószágot is bírhatnak, hivatalokat is viselhetnek; Tóth-, Horvát-, és Dalmát-országokban ha bár kizárva vannak, mégis ha örökség reájok szállott, ő Felsége cserébe más egygyenlő hasznú jószágot adván, a' nehézséget elhárítja. Kereskedés vagy gyártás végett is bérbe lakást ottan vehetnek).

II. A' nem egygyesült Görögökről a' törvény azt határozza, hogy nem csak Magyar, hanem a' Társ-Országokban is mind jószágot bírhasanak, mind hivatalokat viselhessenek; épségben maradván Ő Felségének királyi hatalma a vallás körében, (*"salvis juribus Regiae Majestatis circa sacra"*).

A' Z s i d ó k r ó l 1791-ben a' törvény a) azt rendelte, hogy Magyar-országban és a' kapcsolt részekben mindenütt (a' bánya-városokat kivéven) azon állapotban maradjanak, a' mellyben voltak 1790 első napján. 1840-ben pedig a' törvény kedvezőbben is oda nyilatkozott, hogy az országban és ahhoz kapcsolt részekben született zsidók, nem különben azok a' kik arra törvényes úton engedelmet nyertek, ha ellenök erkölcsi tekintetből bémbizonyított alapos kifogás nincsen, az országban és a' kapcsolt részekben akárhol szabadon lakhassanak, csak a' bánya-városokat és azon helyeket kivéven, mellyekből a' bányák és bányászati intézetek tekintetéből törvényes régi szokás mellett mindaddig is kizárva voltak.

Továbbá ugyan azon törvény szerint, a' fennálló feltételek mellett gyárokat a' Zsidók is állíthatnak, kereskedést és mesterségeket, magok vallású legényekkel is üzhetnek, és ifiaikat ezekben taníthatják; azon tudományokat pedig és szép mesterségeket, mellyeket azelőtt gyakoroltak, tovább is gyakorolhatták. Sőt a' melly városokban telkeket már azelőtt szerezhettek, ez is jövőre megerősített.

Egyébaránt kötelezhetnek állandó tulajdon és vezeték nevekkal élni, és gyermekeiket anyakönyvbe bejegyeztetni, mellyet önnön vallású papjaik vezetni tartoznak.

Régiebb törvények pedig eltiltyák őket vám-szedéstől és bérléstől; nem különben nemesebb borokkal való kereskedéstől; királyi parancsolatok pedig salétrom- és puska-por-árulástul; és nemes jószág akármiféle birtokátul, kibérlésétül, igazgatásátul. Sőt különös királyi engedelem nélkül idegenek az országban sem maradhatnak."

Végül, de nem utolsó sorban Frank szerint a „fő különbség vagy on Magyar-országban a' *nemesek és nemtelenek között*. És tágabb értelemben ugyan a' Nemesség minden díszesebb rendet magában foglal; de szorosabban szólnva különböznek a' nemesektől a) a' Fő-Papok és más egyházfiak; 2) a' Fő-Urak; 3)

a' közönségek és testületek, mellyek az országgyűlésre követeket küldhetnek.” (A nemesi szabadságokról már előbb szoltunk, ezért az ismétlés elkerülése végett a szerző sorait ehelyütt nem idézzük.)

Az 1848/49. évi polgári forradalom és szabadságharc idején létrejött nagy jelentőségű *jogalkotás* lebontotta a feudális közjog szinte egészét. Ez a fordulat azonban nem járt együtt az új típusú közjogtudomány kialakulásával. A korszak egyetlen ismert közjogi írója Szabó Béla első jelentős magyar nyelvű monográfiáját „A magyar korona országainak státuszjogi és monarchiai állása a *pragmatica sanctio* szerint” címmel a cenzúra miatt csak a sajtószabadság deklarálása után, 1848 áprilisában–májusában adta nyomdába. (Szabó munkáját eredetileg az Ellenzéki Nyilatkozat után írta és 1848 első hónapjaiban fejezte be, de a kész kéziratot publikálás előtt az időközben kiadott márciusi törvényekre tekintettel módosította.)¹⁴ Szabó Béla művében Magyarország és Ausztria közötti jogi kapcsolatot elemzi, és evégből veszi vizsgálat alá az állami lét végső alapjának a *(politikai) nemzetnek* a természetét.

Szabó Béla szerint a *Nemzet*: hasonló jogú és kötelességű, egymástól független egyéneknek oly politikai társulata, mely a közös államcél elérése végett sajátyszerű törvényes eszközök alkalmazásával, minden külhatalom közvetlen befolyása nélkül és föltétlen (értsd: abszolút) beluralkodás-alattiság nélkül intézkedik. *Nemzetiség*: egy politikai társulatnak oly sajátyszerű jelleme, mely minden politikai intézkedésében, más politikai társulat mellett, önállólag, függetlenül s változatlanul nyilvánul. *Nép*: egy különféle jogú és kötelezettségű egyének oly összege, mely a státusz-cél elérésére föltétlen vagy föltételezett uralkodás által csupán eszközül alkalmaztatik. És eszerint a *népiség*: a státusz-cél elérésére alkalmazott egyének összegének oly nyilvánulása, mely akkép változik, amint a cél változik.

Szabó e meghatározásaival elsőbben is véget akart vetni a nemzet és nemzetiség fogalmak 48 előtti zavaros használatának, illetőleg fölcserélésének, s a nemzettel nem a nemzetiséget, hanem a népet állította szembe, a nemzetiség

¹⁴ Lásd erről Concha Győző: i. m.. Szabó Béláról 496–499. p.

valakinek, valamely alanynak tulajdonságát jelentvén, míg nemzet és nép egyaránt alanyt fejeznek ki. *Az első* az aktív, szuverén államalanyt, *a másik* a szuverén államalany működésének alávetett összalanyt jelenti, illetőleg ahol egy nemzeten belül több nép található, sokféle ily összalanyt.

Kifogásolja az 1848: V. tc.-nek „népképviselőt” elnevezését is, hisz „a nemzet képviselője van itt rendezve”. Véleménye szerint az eddigi magyar nemzet – a nemesség – a márciusi országgyűlésen nem alakította át magát néppé, mert eddigi jogait, a magyar státus-szerkezetet megtartotta: hanem az eddigi népek legnagyobb részét magához fölemelte, azaz nemzetesítette. „Egy politikai, független álladalom létezhet egy nemzettel s több néppel együtt, de több nemzetből egy politikai álladalom teljes lehetetlenség.” „A nemzetet *nem alkotó* nép foglalkozása szerint lesz mezőgazdasági, iparos, bányász, faj szerint magyar, német, tót nép, szabadalom tekintetében városi, falusi, privilégizált nép.”¹⁵

Az 1848-tól megjelenő közjogi munkák jogegyenlőséget tárgyaló része az elkövetkező közel száz évben lényegében hasonló felfogásban és szerkezetben íródott. Az 1848-as fordulat lényegét tartalmilag Szabó szellemében akként határozták meg, hogy a törvények által a magyar nemzet tagjává vált az ország minden lakója. Szabó Béla erről a kérdéstről a következő módon értekezett:

A magyar nemzetet 1848-ig a nemesség alkotta, vagyis az ország lakosainak tizenkilenc-huszdik része nem tartozott a *nemzethez* s *csak nép* volt. Ezt az arányt véve önként támad a követelmény; az ország minden lakója a nemzet tagjává teendő. A magyar nemzetből kizártak „nemzetesüléséhez” meg kell szüntetni a birtokok közötti jogi különbségeket (nemesi, városi, úrbéri stb.). A nem szabad birtokúak is *szabad birtokossá* tétetvén, ezzel megszerezik a nemzettag „kvalifikacionális” kellékét, és a *nemesekkel egyenlő magán- és politikai jogokban* részesülnek. Gondoskodni kell továbbá azok „nemzetesüléséről” is, kiknek *vagyona nem földből*, hanem *észbeli és ipari képességből* áll. Ezzel meg lesz alapozva minden időre az önálló, független s szabad magyar koronai birodalomnak szilárd nemzeti alkotmánya.

¹⁵ Concha Győző: im. 503–507. p. alapján

Az 1848 után megjelent közjogi könyvek közös formai sajátossága az, hogy – sokszor minden elemzés nélkül – egyszerűen felsorolják azokat az *1836-ot követően kiadott törvényeket*, amelyek apró lépésenként előkészítették, majd beteljesítették a polgári jogegyenlőség kialakulásának folyamatát. Rögtön hozzá kell tennünk azonban, hogy a *kiegyezésig a jogegyenlőség problémája nem is jelent meg önálló címben vagy fejezetben*. (Jellemző példa erre *Suhayda János* jogtudor 1861-ben megjelent és gróf *Cziráky Antal* művének rendszerét követő könyve.)

A nemesek és nem-nemesek közötti jogállásbeli különbségek felszámolását az 1832–36-os reformkori országgyűlés indította el. A jogegyenlőség kiépítésének útján a *következő törvények* érdemelnek említést a különböző művek listáinak összegzése alapján:

1836: évi XI. t.cz. Azon közterhekről, melyeket a jobbágyföldeket használó nemesek azon használattól viselni tartoznak.

1836: évi XIII. t.cz. A nem-nemeseknek engedendő perlekedési tehetségről.

1836: évi XVII. t.cz. A nem-nemesek büntető pereiben hozott ítéletek fellebbviteléről és végrehajtásáról.

1840: évi VII. t.cz. Az önkéntes örökváltságról.

1840: évi VIII. t.cz. A jobbágyok örökösödéséről.

1844: III. t.cz. A vallás dolgában.

1844: évi IV. t.cz. A nemesi javak bírhatásának nem-nemesekre kiterjesztéséről.

1844: évi V. t.cz. A nem-nemeseknek is minden közhivatalokra lehető alkalmazásáról.

1848: évi V. t.cz. Az országgyűlési követeknek népképviselőlet alapján választásáról.

1848: évi VIII. t.cz. A közös teherviselésről.

1848: évi IX. t.cz. Az úrbéri és az azt pótló szerződések alapján eddig gyakorlatban volt szolgálatok (robot) dézsma és pénzbeli fizetések megszüntetéséről.

1848: évi XI. t.cz. Azon ügyekről, melyek eddig a földesúri hatóságok által intéztettek.

1848: évi XIII. t.cz. A papi tized megszüntetéséről.

1848: évi XV. t.cz. Az ösiség eltörléséről.

1848: évi XX. t.cz. A vallás dolgában.

Külön említésre méltóak az *erdélyi törvénycikkek* közül a Magyarország és Erdély eggyé alakulásáról szóló I. t.cz., a közös teherviselésről szóló VII. t.cz., valamint a bevett vallások teljes jogegyenlőségéről szóló LX. t.cz., *amelyek kifejezetten is használják a jogegyenlőség fogalmát*. Az Unióról szóló törvény preambuluma értelmében pl. miután „Magyarhonban minden lakosok jogegyenlősége kimondva és életbe lépve van, ugyanazon módon itt is, a hazának minden lakosaira nézve, nemzet-, nyelv- és valláskülönbség nélkül, örök és változatlan elvül elismertetik, és az ezzel ellenkező eddigi törvények ezennel eltöröltetteknek nyilvánítatnak”.

Mint köztudott, a magyar országgyűlés nem alkotott a korabeli polgári alkotmányozásban általánosnak mondható *külön deklarációt* az ember és polgár jogairól,¹⁶ de az említett *törvényekkel* igen jelentős lépéseket tett ezek legfontosabbika, a *polgári jogegyenlőség* megvalósítása felé. Nem csökkent a történelmi fordulat jelentőségét ugyanakkor az, hogy itt *teljes állampolgári jogegyenlőségről* még nem beszélhetünk. Ami a vallásszabadságot, illetve a *felekezeti egyenjogúságot* illeti, láthattuk, hogy a forradalom során elfogadott törvény (1848. évi XX. tv.) csak a *bevett vallások* számára garantálta az *egyenlőséget*, a polgári értelemben vett teljes vallásszabadságról, az állam befolyásától mentes hitéletről, *valamennyi felekezet egyenlő jogi kezeléséről* nem esett szó.

Hasonló a helyzet, sőt még nagyobb feszültségekkel találták szemben magukat a forradalom és szabadságharc vezetői a nemzetiségi problémák, a *nemzetiségek egyenjogúsítása kérdésében*. A nemzetiségi politika terén elkövetett

¹⁶ Rácz Attila: i. m., 181. p.

hibák nagyban hozzájárultak a szabadságharc bukásához is. 1848/49 politikai vezérkara a nemzetiségek közül csupán a *horvátokat* ismerte el *politikai nemzetnek*, „társnemzetnek”, s minden más nemzetiségi csoportot az egységes és oszthatatlan magyar nemzet részeként kezelte.¹⁷ A horvátok mellett – akik egyébként 1848. augusztus 27-én Deák javaslatára széleskörű autonómiát kaptak – a románok, a szerbek és szlovákok *kezdetben* csak a *nyelvhasználat egyenjogúsításáért* szálltak síkra, *később* azonban *önálló nemzetként* való elismerést, saját törvényhozást, közigazgatást, illetve bíraskodást igényeltek. A nemzetiségek e törekvései végeredményben Magyarország *föderális állammá* történő átalakítását célozták, ezt azonban a kormány és az országgyűlés még tárgyalási alapként sem fogadta el.¹⁸

A nemzetiségi kérdés megoldásáról lefolytatott viták és tárgyalások megkésett eredményeként végül a Szegedre menekült országgyűlés a forradalom és szabadságharc végnapjaiban 1849. július 28-án fogadta el *Európa első nemzetiségi törvényét*, lényegében házhatározatát. A határozat ugyanis a közlőnyben másnap megjelent, Szemere körrendeletet bocsátott ki a végrehajtására. Bár egyes források 1849. évi VIII. törvényként említik, a hivatalos törvénytár (Corpus Juris) nem tartalmazza. A törvény első, elvi és történelmi jelentőségű megállapítása szerint a „*magyar birodalom területén lakó minden népiségek nemzeti szabad fejlődése*” céljából fogalmazódott. A törvény egyébiránt pusztán *nyelvhasználati* rendelkezéseket tartalmaz, a községi tanácskozásokban, a törvényhatósági üléseken biztosítja az anyanyelven történő felszólalás jogát stb. A nemzetiségi törvény hatását azonban a hadiesemények és a Szemere kormány közeli lemondása (augusztus 11.) – finoman szólva – már jelentősen mérsékeltek.

A Szegeden ülésező országgyűlés utolsó aktusaként született meg a nemzetiségi határozattal „egy füst alatt” a zsidók emancipációjáról szóló rendelkezés, „Törvény a zsidókról” címmel, amelyet a másnapi közlőny szerint

¹⁷ Kovács István: i. m., 146–148. p.

¹⁸ Ruszoly József: Az 1848. július 28-i nemzetiségi törvény (határozat) létrejöttéhez, Jogtudományi Közlöny, 1999. 7–8. sz., 285–292. p.

„köztaps” által fogadtattak el.¹⁹ Ez a törvény is inkább eszmei jelentőségű volt, mintsem bármilyen jogi következménye lett volna. A szabadságharc kormányának nem volt módja érvényt szerezni ezeknek a rendelkezéseknek sem. A törvény első szakasza polgári jogegyenlőséget biztosít a zsidók számára, elvi élel mondja ki, hogy „A hazának polgárai közt vallásbeli különbség, jog és kötelesség tekintetében különbséget nem tévén, ezen elv szerint kijelentetik, miképp a magyar álladalom határain belül született, vagy törvényesen megtelepedett mózes vallású lakos, mind azon politikai s polgári jogokkal bír, mellyekkel annak bármely hitű lakosai bírnak”.

3. A jogegyenlőség a kiegyezés utáni közjogi (állam-, illetve alkotmányjogi) irodalomban

Mint az előzőekben már utaltunk rá, az 1848/49 évi forradalom és *szabadságharc bukása után*, önálló magyar államiság és törvényhozás hiányában és az elnyomatás viszonyai között megjelent munkákban a kiegyezésig lényegében nem találkozhatunk a jogegyenlőség problémájának tudományos igényű kifejtésével.

Az abszolutizmus felszámolását követően, a *kiegyezés után az állampolgári jogok és szabadságok a közjogi* (állam- illetve alkotmányjogi) munkák – ha nem is meghatározó –, de *szerves részévé váltak*. Ez is tükrözi, hogy a közjog tudománya a szabadságjogokat az íratlan, történeti alkotmány fontos intézményeinek ismerte el, noha *egységes szabályozásukkal*, sőt egyes jogok *egyedi törvényi szintű* szabályozásával is a hazai törvényhozás *adós maradt*.

A magyar *közjogtudomány* uralkodó irányzata a XIX. század második felében az ún. *jögtörténeti iskola* volt, amellyel szemben fokozatosan vette át a vezető szerepet a *közjogi dogmatizmus* (a „pozitivista közjog”), de a polgári közjogtudomány lényegében végig *felemás* képet mutatott.²⁰ A későbbiekben

¹⁹ Lásd erről *Miskolczy Ambrus*: A zsidóemancipáció Magyarországon 1849-ben. Múlt és Jövő Kiadó, 1999.

²⁰ Lásd *Takács Imre*: i. m. 56–57. p.

röviden bemutatandó művek azt bizonyítják, hogy a közjogból többnyire *hiányzott az elméleti-kritikai rendszerező igény*. A könyvek jelentősebb részére egyfajta *megkésettég, arisztokratikus és konzervatív* jelleg nyomja rá bélyegét, amelyekben döntően a *tételes jog leírásával a fennálló közjogi viszonyok feltétlen elismertetésére* helyezték a hangsúlyt. Ez megmutatkozik a szabadságjogok kezelésében is. A jogokról általában nem mint emberi jogokról, hanem pusztán az *állam polgárait* megillető jogokról beszélnek, amelyek biztosítására az *állam egyfajta önkorlátozásként az állampolgári kötelezettségek teljesítése után* és fejében vállalkozik. A *jogegyenlőség* rendszertani elhelyezése és fogalmi megközelítése is meglehetősen *változatos, de általában szintén szűken értelmezett*. Az egész vizsgált korszakra jellemző például, hogy nem vonták még elméletileg sem kétségbe a *felekezeti egyenjogúság hiányát*, vagy a *politikai jogok nyílt egyenlőtlenségét*.

A *kiegyezés utáni törvényhozásunkra* várt a feladat, hogy a polgári átalakulás eredményei rögzítése sorában a szabadságjogok, a jogegyenlőség kibővítése terén is hatékony lépéseket tegyen. Ez különösen két területen, egyrészt a vallásszabadság, a *felekezeti egyenjogúság*, másrészt pedig a *nemzetiségek egyenjogúsága* ügyében vezetett eredményekre.

A *felekezetek egyenjogúsága* az 1848. évi törvények által (nem beszélve a teljes vallásszabadságról) csak részben rendeződött. Közvetlenül a kiegyezést követően fogadta el az országgyűlés az *1867. évi XVII. tc.-t az izraeliták egyenjogúsításáról* polgári és politikai jogok tekintetében. Ez a rövid, mindössze 2 §-ból álló törvény – mint a címe is mutatja – még nem emelte a zsidó vallást a „bevett” vallások közé, csupán azt deklarálta, hogy az „ország izraelita lakosai a keresztény lakosokkal minden polgári és politikai jog gyakorlására egyaránt jogosítottoknak nyilvánítatnak” (1. §).

A 2. § értelmében „minden ezzel ellenkező törvény, szokás vagy rendelet, ezennel megszünttetik”. (A zsidó vallás ezt megelőzően a „tűrt” vallások közé tartozott és e törvénnyel került lényegében az „elismert” felekezetek státuszába.)

1868-ban a *görögkeleti vallásúak* ügyében fogadott el törvényt az országgyűlés (1868. évi IX. tc.). Ez a rendelkezés az 1848. évi XX. törvényben a „görög nem egyesülteknek” biztosított önkormányzati jogukkal kapcsolatosan szól a két, immár önálló (szerb és román) görögkeleti egyháztartomány, azok metropolitái és gyülekezetei (congressus) jogairól (8. §). A felekezeti egyenjogúság megteremtésének útján a következő lépést az *1868. évi LIII. tc.* jelentette. A preambulum értelmében ezek a szabályok a „vallás felekezetek viszonyosságát illetően” addig érvényesek, amíg a felekezeti egyenjogúság „*törvény útján általánosan szabályoztatnék*” az 1848. évi XX. tc. értelmében. A *vallásegyenlőség és viszonyosság általános érvényű kimondása helyett* a törvény csak a *törvényesen bevett keresztény vallásfelekezetek viszonyosságáról* rendelkezik. Lehetővé teszi ezek vonatkozásában – a törvény által megállapított feltételek és formások megtartásával – a szabadságot arra, hogy a 18. évüket betöltött személyek „más hitfelekezet kebelébe, illetőleg más vallásra áttérhessenek”.

Ezek a törvények természetesen nem elégítették ki a vallásszabadságot korszerű, liberális értelemben követelő politikai tényezőket.²¹ Eötvös József például kultuszminiszterként 1870-ben törvénytervezetet készített a mindenki számára biztosítandó szabad vallásgyakorlatról és a felekezetek teljes egyenjogúságáról, mind egymással, mind pedig az állammal szemben. A vallásszabadság korszerű szabályozása érdekében Deák Ferenc is fellépett. Parlamenti felszólalásában követelte – a fokozatosság betartása mellett – az állam és az egyház szétválasztását és a polgári házasságkötés törvényi bevezetését. A konzervatív erőknek köszönhetően a vallásszabadság ügye csak a század utolsó évtizedében került eredményesen terítékre. Az *1894. évi XXXI. tc.-vel* bevezették a *kötelező polgári házasság* intézményét, a *gyermekek vallásának megválasztása* jogát pedig a szülőkre bízták (1894. évi XXXII. tc.).

A felekezeti egyenjogúság terén a következő lépést a törvényhozás az *1895. évi XLII. tc.-vel* tette meg. Ezzel az izraelita vallásfelekezetet beemelték a

²¹ Lásd erről *Magyar alkotmánytörténet*. i. m. 213–214. p.

bevett vallásfelekezetek (nem egyházak!) közé. A keresztény egyházak és a zsidó felekezet közötti *jogegyenlőséget* azonban ez a törvény sem valósította meg, mert nem terjesztette ki rájuk a korábbi törvények (1848. évi XX tv; 1868. évi LIII. tv.) által a bevett keresztény egyházaknak biztosított minden jogot.²²

A liberális értelemben vett vallásszabadság alapvető tételét végül az 1895. évi XLIII. tc. mondta ki: „Mindenki szabadon vallhat és követhet bármely hitet, vagy vallást és azt az ország törvényeinek, valamint a közerkölcsiség kívánalmainak korlátai között külsőképp kifejezheti és gyakorolhatja.” A törvény hosszú távra meghatározza és ki is merevíti a magyar közjog felekezeti egyenjogúságról vallott nézetét. Éles különbséget tesz a *bevett*, az *elismert* és a törvény által *el nem ismert* felekezetek jogi helyzete között, ezáltal a *vallásszabadság terén megvalósítandó teljes jogegyenlőség kívánalma is hosszú időre a feledés homályába borult.*

A kiegyezés korának másik nagy sorskérdése a soknemzetiségű Magyarországon természetesen a nemzetiségi kérdés, a *nemzetiségek egyenjogúságának* a megoldása volt. Erre tett kísérletet az Eötvös névvel jegyzett 1868. évi XLIV. tc., a *nemzetiségi törvény*, amely Európa egyik első próbálkozása volt a jog területén a nemzetiségi problémák megoldására. Az 1868. évi törvényhozás a *szegeci nemzetiségi határozat* elvi alapállását – amely a „magyar birodalom területén lakó *minden népiségnek nemzeti szabad kifejlődésér*” deklarálta –, az „*egységes magyar politikai nemzet*” fikciójával váltotta fel. A törvény bevezető mondatának megfogalmazása szerint „Magyarország összes honpolgárai. . .politikai tekintetben egy nemzetet képeznek, az *osztatlan, egységes magyar nemzetet*, melynek a hon minden polgára, bármely nemzetiséghez tartozzék is, egyenjogú tagja.” A rögzített rendelkezések csupán az „országban divatozó *nyelvek hivatalos használatára*” tartalmazznak szabályokat, és nem biztosítják a nemzetiségek *kollektív jogait, területi autonómiák* létesítését. Egyet kell értenünk azzal a megállapítással, hogy az 1868. évi XLIV. tc. részletszabályaiban nem maradt el a szegeci (1849) előzménytől, igaz, tovább sem

²² Ezeket ismerteti *Faluhelyi* Ferenc: i. m. 188–189. p.

ment a megkezdett úton.²³ A nemzetiségi törvény közjogi felfogása abból indult ki, hogy a nemzetiségeknek az *egyéni szabadságjogokon belül*, a *nemzetiségi egyenjogúság keretében* kell biztosítani hivatalos területen a *szabad nyelvhasználatot* és az anyanyelven történő művelődéshez (oktatáshoz) való jogot. Noha a korabeli Európa viszonyaira tekintettel nincs okunk különösebb szégyenkezésre, a törvény a Kárpát-medencében élő nemzetiségek vezetőit nem elégítette ki.

A nemzetiségi törvény kibocsátását követően *megjelent közjogi (alkotmányjogi) munkák a nemzetiségi egyenjogúság* címszó alatt jellemzően a hivatalos nyelvhasználat szabályait részletezik. A kor szemléletére álljon itt példaként *Boncz Ferenc* 1877-ben megjelent államjogi munkája.²⁴

Boncz Ferenc könyvét terminológiai zavar és némi „idealizáló-ideologizáló” íz jellemzi. Az „egyazon nemesi szabadság” elvére hivatkozva, többek között azt igyekszik bizonyítani, hogy az „állampolgári jogegyenlőség” már 1848 előtt is létezett „alkotmányunkban”. Sőt a nem-nemesek – akik ugyan nem tartoztak a „nép” (nem a „nemzet”!) körébe – sem voltak kizárva az állampolgári jogokból, mert ők is szerezhettek (volna) nemességet. A jogegyenlőséget egyébként *politikai jognak* tekinti, amely 1848-ban tökéletesen megvalósult az „állampolgárság(!) fogalmának kibővítése folytán.” A *legújabb törvények* – az izraeliták egyenjogúsításáról szóló 1867. évi XVII. t.c.z. az általános védelmi kötelezettségről szóló 1868. évi XL t.c.z és a nemzeti egyenjogúság tárgyában született 1868. évi XLIV. t.c.z. – pedig még a létező hézagokat is kiegyengették véleménye szerint.

*„A nemzetiségi egyenjogúság a különféle nyelvek hivatalos
használatára nézve.*

A magyar nemzet nemcsak hogy a honfoglalás alkalmával az ország területén lakott különböző nemzeteket, u.m. a szláv- és románokat el nem űzte, hanem még hiven Szent István király intelmeihez (1. K. 6. fej.), az utóbb egyenkint, vagy tömegesen bevándorolt külföldieket is t. i. a szászokat,

²³ *Ruszoly József*: i. m. 287. p.

²⁴ *Boncz Ferencz*: i. m. 285–291. p. A nemzeti egyenjogúságról szóló fejezetet a tételes szabályok pontos rögzítése miatt szó szerint idézzük.

németeket, örményeket és szerbeket mindenkor igaz magyar vendégszeretettel fogadta s mindezekkel saját alkotmányos szabadságait testvérileg megosztotta, sőt őket még némű kiváltságos kedvezményekben is részesítette. És mivel a magyar nemzet a különböző származású honpolgárok nemzetiségét egységes magyar nemzetiség megteremtése tekintetéből gyengédten – bár az egységes állameszme szempontjából tökéletesen jogosult – eszközökkel soha sem érintette, a különböző fajú népek pedig nemzetiségüket önkint le nem vetkezték: ennél fogva Magyarország honpolgárai ez idő szerint is többféle nemzetiségűek. Mind a mellett mégis (1868: 44. tcz.) az ország összes honpolgárai politikai tekintetben csak egy nemzetet képeznek, az o s z t h a t l a n e g y s é g e s m a g y a r n e m z e t e t, melynek a hon minden polgára, bármely nemzetiséghez tartozék is, egyenjogú tagja, s bár ezen egyenjoguságnál fogva úgy a politikai, mint a polgári magánjogok élvezése tekintetében a különböző nemzetiségű honpolgárok közt semmi különbség sem létezik: mégis az országban divatozó nyelvek h i v a t a l o s h a s z n á l a t á r a nézve az ország egységes, a kormányzat és közigazgatás gyakorlati lehetősége és az igazság pontos kiszolgáltatása szempontjából a törvény következő szabályokat állapított meg:

Magyarország á l l a m n y e l v e a magyar; ez okból a magyar országgyűlés tanácskozási és ügykezelési nyelve is egyedül a magyar; a törvények magyar nyelven alkottatnak, de az országban lakó minden más nemzetiség nyelvén is hiteles fordításban kiadatnak; – az ország kormányának hivatalos nyelve a kormányzat minden ágazatában a magyar.

A k ö z t ö r v é n y h a t ó s á g o k jegyzőkönyvei az állam hivatalos nyelvén vitetnek, de e m e l l e t t vitethetnek mindazon nyelven is, a melyet a törvényhatóságot képviselő testület vagy bizottmány tagjainak legalább egy ötöd része jegyzőkönyvi nyelvül óhajt. Azonban a különböző szövegekben mutatkozó eltérések eseteiben a magyar szöveg a szabályozó. Törvényhatósági gyűlésekben a szólásjogával bírók akár magyarul szólhatnak, akár saját anyanyelvükön, ha az nem a magyar. – A törvényhatóságok az államkormányhoz intézett irataikban az állam hivatalos nyelvét használják; de használhatják a mellett hasábosan még azon nyelvek bármelyikét is, melyet jegyzőkönyveikben használnak. Egymás közti iratváltásaikban pedig akár az állam nyelvét, akár pedig azon nyelvek egyikét használhatják, a mely azon törvényhatóság által, melyhez az irat intéztetik, jegyzőkönyvei vitelére elfogadtatott. – A belső ügyvitel terén a törvényhatósági tisztviselők az állam hivatalos nyelvét használják; de a mennyiben az az egyik vagy másik törvényhatóságra vagy tisztviselőre nézve gyakorlati nehézséggel járna: az illető tisztviselők kivételesen törvényhatóságaik jegyzőkönyvi nyelveinek bármelyikét is használhatják. Valahányszor azonban az állami felügyelet és a közigazgatás tekintetei megkívánják: jelentéseik és az ügyiratok egyszersmind az állam hivatalos nyelvén is felterjesztendőek. – A törvényhatósági tisztviselők saját törvényhatóságaik területén a községekkel, gyülekezetekkel, egyesületekkel, intézetekkel és magánosokkal való hivatalos érintkezéseikben a lehetőségig ezek nyelvét használni tartoznak.

A törvényhatóságokra nézve érvényes imint említett szabályok alól kivételt képez a b u d a p e s t i f ő v á r o s i t ö r v é n y h a t ó s á g, melynek úgy a közgyűlésekbeni tanácskozási, mint egyáltalában a törvényhatóságnak mint az állam fővárosának és minden közegeinek hivatalos ügykezelési nyelve kizárólag az állami hivatalos nyelv, t. i. a magyar (1872: 36. tcz. 89. §).

A bíróságok nyelve tekintében azt rendeli a törvény, hogy az ország minden lakosa azon esetekben, a melyekben ügyvéd közbejötté nélkül akár felperesi, akár alperesi, akár folyamodó minőségben személyesen vagy megbízott által veszi és veheti igénybe a törvény ótalmát és a bíró segélyét: a) saját községi bírósága előtt anyanyelvét; b) más községi bíróság előtt az illető község ügykezelési vagy jegyzőkönyvi nyelve; c) saját járási bírósága előtt saját községének ügykezelési vagy jegyzőkönyvi nyelve; d) más bíróságok előtt, akár legyenek azok saját törvényhatóságának, akár pedig más törvényhatóságnak bíróságai, azon törvényhatóság jegyzőkönyvi nyelvét használhatja, a melyen az illető bíróság létezik. – Az államkormány által kinevezett minden bíróságok hivatalos nyelve kizárólag a magyar; azért a végzések, ítéletek, határozatok ezen nyelven adatnak ki – a telekkönyvi hivataloknál a törvényszékek ügykezelési nyelveül a magyar használandó, de ha a felek úgy kívánják, mind a végzés, mind a kivonat a törvényhatóság jegyzőkönyvi nyelveinek egyikén is kiadandó.

Az ügyvéd közbejöttével folytatott polgári és bűnvádi perekben az első bíróságoknál a törvényhozás rendelkezéseig az eddigi gyakorlat tartandó fén.

Az egyházi bíróságok magok határozzák meg ügykezelési nyelvüket.

Az egyházak és egyházi felsőségeik törvényes jogainak sérelme nélkül anyakönyveik vezetésének s egyházi ügyeik intézésének, nemkülönb az oktatási törvény korlátai közt iskoláikban az oktatásnak nyelvét tetszés szerint határozhatják meg. – A felsőbb egyházi testületek és hatóságok önmaguk állapítják meg a tanácskozás, a jegyzőkönyv, az ügyvitel és egyházközsegeikkel való érintkezés nyelvét. Ha ez nem az állam hivatalos nyelve volna: az állami felügyelet szempontjából a jegyzőkönyvek egyszersmind az állam hivatalos nyelvén is hiteles fordításban felterjesztendők. Ha különböző egyházak s egyházi felsőbb hatóságok érintkeznek egymással: vagy az állam hivatalos nyelvét, vagy azon egyháznak nyelvét használják, a melylyel érintkeznek. – Egyházi felsőbb és legfelsőbb hatóságok az államkormányhoz intézett beadványaikban ügyviteli vagy jegyzőkönyvi nyelvüket s hasábosan az állam hivatalos nyelvét; a törvényhatóságokhoz s azok közegeihez intézett beadványaikban az állam nyelvét, vagy ha több a jegyzőkönyvi nyelv, azok bármelyikét; az egyházi községek pedig mindezen hivatalos érintkezéseikben az államkormány és saját törvényhatóságaik irányában az állam hivatalos nyelvét vagy saját ügykezelési nyelvüket; más törvényhatóságok irányában pedig az illető törvényhatóságok jegyzőkönyvi nyelvei egyikét használhatják.

A tannyelv az állami tanintézetekben a közoktatási miniszter által határoztatik meg; de a közoktatás sikere szempontjából köteles arról gondoskodni, hogy a hon bármely nemzetiségű nagyobb tömegekben együtt élő, polgárai az általok lakott vidék közelében anyanyelvükön képezhessék magokat egészen addig, hol a magasabb akadémiai képezés kezdődik. Azon területeken létező vagy felállítandó állami közép és felső tanodákban, a melyeken egynél több nyelv divatozik, azon nyelvek mindenikének részére nyelv és irodalmi tanszékek állítandók. Az országos egyetemekben az előadási nyelv a magyar; azonban az országban divatozó nyelvek és azok irodalmi számára tanszékek állítatnak – a községi elemi iskolákban minden növendék anyanyelvén nyeri az oktatást, a mennyiben e nyelv a községben divatozó nyelvek egyike (1868: 38. tcz.); a felsőbb népiskolákban és a polgári iskolákban, melyekben a tanítási nyelv nem a magyar, ott a magyar nyelv is köteles tantárgy.

A községi gyűlések magok választják jegyzőkönyvük s ügyvitelük nyelvét. A jegyzőkönyv egyszersmind azon nyelven is viendő, a melyen vitelét a szavazatképes tagoknak egyötöde szükségesnek látja. A községi tisztviselők a községbeliekkel való érintkezésben azok nyelvét kötelek használni. – A község saját törvényhatóságához, annak közegeihez és az államkormányhoz intézett beadványaiban az állam hivatalos nyelvét vagy az illető törvényhatóság jegyzőkönyvi nyelvei egyikét használhatja.

Az ország minden polgára saját községéhez, egyházi hatóságához és törvényhatóságához, annak közegeihez s az államkormányhoz intézett beadványait anyanyelvén nyújthatja be. Más községekhez, törvényhatóságokhoz s azok közegeihez intézett beadványaiban vagy az állam hivatalos nyelvét, vagy az illető község vagy törvényhozás jegyzőkönyvi nyelvét, vagy nyelvei egyikét használhatja. A törvénykezés terén, mely nyelvnek használhatásáról fenebb volt szó. Községi s egyházi gyűlésekben a szólás jogával bírók szabadon használhatják anyanyelvüket.

Ha magánosok, egyházak, magántársulatok, magán tanintézetek és törvényhatósági joggal nem bíró községek a kormányhoz intézett beadványaiknál nem az állam hivatalos nyelvét használnák: az ily beadványokra hozott végzés eredeti magyar szövegéhez a beadvány nyelvén eszközölt hiteles fordítás is melléklendő.

Bármely nemzetiségű egyes honpolgárnak épen úgy mint községeknek, egyházaknak, egyház községeknek jogában áll saját erejökkel vagy társulás útján alsó, közép és felső tanodákat felállítani. E végből s a nyelv, művészet, tudomány, gazdaság, ipar és kereskedelem előmozdítására szolgáló más intézetek felállítása végett is az egyes honpolgárok az állam törvényszabta felügyelete alatt társulatokba vagy egyletekbe összeállhatnak és összeállván szabályokat alkothatnak, az államkormány által helybenhagyott szabályok értelmében eljárhatnak, pénzalapot gyűjthetnek és azt az államkormány felügyelete alatt nemzetiségi törvényes igényeiknek is megfelelően kezelhetik. Az ily módon létrejött művelődési s egyéb intézetek az állam hasonló természetű s ugyanazon fokú intézeteivel egyenjogúak. – a magán intézetek és egyletek nyelvét az alapítók határozzák meg. A társulatok s általuk létesített intézetek egymás között saját nyelvükön is érintkezhetnek; másokkal való érintkezéseikben azonban a nyelv használatára nézve a fenebb mondottak irányadók.

A hivatalok betöltésénél egyedül a személyes képesség szolgál irányadóul s azért valakinek nemzetisége nem tekinthető az országban létező bármely hivatalra vagy méltóságra való emelkedés akadályául. Sőt az államkormány köteles gondoskodni, hogy a bírói és közigazgatási hivatalokra s különösen a főispánságokra a különböző nemzetiségekből a szükséges nyelvekben tökéletesen jártas s máskint is alkalmas személyek a lehetőségig alkalmaztassanak. Különben az államhivatalbani alkalmaztatásra a magyar nyelv tudása elkerülhetetlen kellék.

A külön területtel bíró s politikai tekintetben is külön nemzetet képező Horvát-Szlavon- és Dalmátország egész területén mind a törvényhozás, mind a közigazgatás és törvénykezés nyelve a horvát. Horvát-Szlavonországok határai között közös kormányzat közegeinek is hivatalos nyelve a horvát. Horvát-szlavon előterjesztések és beadványok Horvát-Szlavonországokból a közös ministerium által is elfogadandók s azokra válasz ugyanazon nyelven adandó; – a horvát-szlavon képviselők a közös magyar országgyűlésen és annak delegációjában a horvát nyelvet használhatják (1868: 30. és 44. tcz.)”

Korbuly Imre a jogokat általában, és a jogegyenlőséget is az állampolgárságból vezeti le. Az állampolgárság a tulajdonképpeni állampolgári (politikai) jogokon kívül az ún. polgári jogokat is magában foglalja. Abból indult tehát ki, hogy az „alkotmány által biztosított ezen jogok élvezete minden állampolgárra kell, hogy különbség nélkül kiterjedjen, ép úgy, mint hogy az állampolgári jogoknak megfelelő kötelességeket minden állampolgárnak kivétel nélkül teljesíteni s az állami közterheket egyaránt viselni kell.”²⁵ Rámutatott arra, hogy minden művelt nép alkotmányában általános elismerést váltott ki az állampolgári jogegyenlőség, amelyet úgy definiál, hogy az a „törvény előtti egyenlőségen kívül az alkotmány által biztosított jogoknak minden honpolgárra való egyenlő kiterjesztésében és a közterheknek egyenlő viselésében, illetőleg az állampolgári kötelességeknek különbség nélküli s személyes teljesítésében áll.” Meglehetősen korszerű meghatározását azonban megtöri azzal, hogy a politikai jogok gyakorlásához plusz kellékek kívántatnak meg, mint pl. a nem, kor, polgári jó hírnév és becsület, bevett valláshoz tartozás. Azonban nem rontja le az állampolgári jogegyenlőséget megítélése szerint, ha a kellékek „minden állampolgár által különbség nélkül és könnyen megszerezhetők, illetőleg ha azok birtokában mindenki részt vehet az illető jogok szabad gyakorlásában.”²⁶

Nézzük meg a továbbiakban, hogy mit ír Korbuly Imre a magyar államjog rendszerét tárgyaló művében 1877-ben a politikai jogok gyakorlásához az állampolgári minőségen kívül szükséges egyéb kellékekről, illetve a tulajdonképpeni politikai jogokról.

„Megkívántatnak pedig jelenleg a politikai jogok gyakorlására nézve az állampolgári minőségen kívül még a következő kellékek:

a) *Nem tekintetében*, hazai törvényeink és szokásaink szerint is tulajdonképpen csak férfiak vannak képesítve a politikai jogok gyakorlására. Így pl. a nők az 1848: 5. t.-cz. 2. és az 1871: 42. t.-cz. 27. §§-ai szerint sem cselekvő, sem szavazó választói képességgel nem bírnak, és jöllehet az 1871: 18. t.-cz. 38. §-a a községi választók közül a nőket sem veszi ki, ha egyéb, ugyanezen §-ba előírt kellékekkel bírnak, de ezen választási jogot ugyanazon törvényczikk 41. §-a értelmében személyesen nem s csak meghatalmazott által gyakorolhatják. Eddigi gyakorlatunk szerint a nők hivatalokra sem alkalmaztattak s csak a legújabb gyakorlat veszi

²⁵ Korbuly Imre: i. m. 168. p.

²⁶ Uo.

igénybe, de csakis a hivatalok némely nemére, a női ügyességet és kétségbevonhatatlan értelmességet.

b) A politikai jogok gyakorlására *bizonyos szellemi érettség* kívántatván meg, mely rendszerint *a korral* jár, valamint más államok törvényhozásai, úgy törvényeink is bizonyos kort szabnak elő, melynek elérése a politikai jogok gyakorlásának egyik feltételét képezi. Nálunk – valamint több más államban is – a magánjogi és politikai teljeskorúság közt különbség van; mert míg az előbbi a betöltött 24-dik évvel áll be, az utóbbira, vagyis a politikai jogok gyakorlására s különösen a cselekvő választási képességre, eddig érvényben levő törvényeink szerint a betöltött 20-dik év is elegendő. (1848: 5. t.-cz. 2., 1870: 42. t.cz 27 és 1871: 18 t.cz. 38 §§) Angliában, az Amerikai Egyesült Államokban és Franciaországban ugyanezen képességre a betöltött 21-dik év, Németország államaiban a betöltött 25, Ausztriában pedig 26-dik év szükséges. A szenvedő választási képességre azonban nálunk is magasabb kor, a betöltött 24-dik év kívántatik meg (1848: 5., 3. §. 1870: 42., 27. §. 1871: 18., 42. §); míg más államokban a betöltött 30-dik év.

c) *A polgári jó hirnév és becsület* tekintetében az 1848: 5. t.-cz. szerint azok, kik elkövetett hűtlenség, csempészkedés, rablás, gyilkosság és gyújtogatás miatt fenyték alatt vannak, semminemű választási képességgel nem bírnak. Ugyanez áll a törvényhatósági bizottsági tagok választási képessége tekintetében s ugyanezt mondja ki a községi képviselőtestület tagjainak megválasztására nézve az 1871: 18. t.-cz. 39. §-a is.

d) *A vallásszabadság* nálunk eddigelé csakis a törvényesen bevett ker. vallásokra levén kimondva (1848. 20.; 1868. 53.) a politikai jogok gyakorlása csakis ezen törvényesen bevett vallások követőire terjed ki – az 1848: 5. t.-cz. 2. §. bevezetése és az 1870: 42. t.-cz. 27. §-a szerint. A törvényesen bevett ker. vallásfelekezetek hívein kívül jelenleg, az 1867: 17. t.-cz. csak az ország izraelita lakosaira mondta ki, hogy azok is a ker. lakosokkal minden polgári és politikai jogok gyakorlására egyaránt jogosítottak.

2. Ami már a *magyarországi honpolgárok politikai jogait* illeti, ezek abban állanak, hogy a törvényben előírt kellékek birtokában minden magyarországi honpolgár a) részt vehet az *országgyűlési képviselők megválasztásában* és *országgyűlési képviselőnek megválasztható*; b) részt vehet a *törvényhatósági jogok* gyakorlásában, részint közvetlenül mint legtöbb államadót fizető honpolgár az illetékes törvényhatósági kerületben és mint megválasztott törvényhatósági bizottsági tag, részint közvetve az által, hogy joggal bír a törvényhatósági bizottsági tagok választására; c) részesülhet a *községi jogok* gyakorlásában szintén az előbb említett módon.

Ezenkívül az 1608. k.e. 10., 1741: 11. és 1791: 17. törvénycikkeknek még most is érvényben levő határozatai szerint csak magyar állampolgárok, kik t.i. a kívánt kellékekkel bírnak, *alkalmazhatók magyarországi mindennemű államhivatalokra*, még pedig újabb törvényeink értelmében minden kivétel s társadalmi állapot, vallás és nemzetiségi különbség nélkül. Sőt idegenek Magyarországon semminemű közhivatalt nem viselhetnek, az ország közügyeiben el nem járhatnak s egyházi javadalmak részökre nem adományozhatók. Közhivatalokat illetőleg 1848 előtt egyedül a katonai és bányászati tisztségekre tartattak az idegenek is képeseknek, de ezekben is egyenlő viszonyok közt a honfiak elsőséggel bírtak (1792: 8. és 9. t.-cz.).

Vége az *esküdtzéki* intézménynek fennléte mellett megilleti a honpolgárokat az esküdtzéki tagságra való képesítés joga is.”²⁷

²⁷ Korbuly Imre: i. m. 182–183. p.

A közjogi dogmatizmus egyik megalapozója, Nagy Ernő nagyvárad tanár 1887-ben kiadott közjogában a jogegyenlőséget és a nemzeti egyenjogúságot az ún. *polgári jogok katalógusában* helyezte el, amelyekre az a jellemző, hogy „a polgárokat általában illetik meg, s a *közszabadság, alkotmányos intézmények óvására* épp úgy szolgálnak, mint ahogy a *polgárok érdekét* is előmozdítják, nem biztosítanak ugyan közvetlen befolyást az államügyek vitelére.”²⁸ (Ez utóbbiak ugyanis az ún. politikai jogok.) A *jogegyenlőség* lényegét nem a jogok és kötelezettségek azonos mértékében, hanem abban látja, hogy „a magyar államban minden jogok mindenki által *egyforma feltételek mellett szerezhetők meg*, s hogy a polgárok az *állam és a törvény előtt*, bármely ranghoz, nemzetiséghez vagy vallásfelekezethez tartozzanak is, egyenlőknek tekintessenek.”²⁹ A *nemzeti egyenjogúságról* szóló fejezetben a nemzetiségi törvény rendelkezéseit kommentálja. Magyarország az alkotmány alapelvei szerint egy, egységes, oszthatatlan politikai nemzetet képez. Ez alapján ismeri el az 1868. XLIV. t.c.z. a nemzetiségek egyenjogúságát. Hazánkban szerinte a nemzetiségek egyedül a nyelvek használata szempontjából vannak korlátozva, de csak annyiban, amennyiben ezt az állam egysége, a kormányzat, közigazgatás, igazságszolgáltatás gyakorlati lehetősége szükségessé teszi. A jogegyenlőség értelmében tehát nem is az egyenjogúság, hanem csupán a nyelvhasználat kérdésében van szükség törvényi szabályokra.

Nagy Ernő a Budapesten 1905-ben kiadott újabb közjogi (államjogi) munkájában tovább pontosítja és árnyalja a jogegyenlőséggel kapcsolatos álláspontját: A *nyugati* (francia, belga, svájci) alkotmányok a jogegyenlőséget, mint *kötelező jogi tételt* rögzítik. Ezzel szemben Magyarországon ez az elv csak, mint a *jogalkotás célja* van kitűzve, amely törvényhozásunk szelleméből következik. Nálunk tehát csak annyiban van meg, amennyiben az *egyes alkotásokban, intézményekben ténylegesen megvalósul*. A jogegyenlőség *fogalmi meghatározására* nézve korunkban is helytálló széles körű megállapítást tett: „A

²⁸ Nagy Ernő: i. m. 66. p.

²⁹ U. o. 77. p.

pozitív jogra nézve mai nap körülbelül elfogadható, hogy jelenti a polgároknak *törvény előtti* (Bluntschli szerint inkább *törvényszék előtti*) egyenlőségét, és hogy a *jogalkotás* a polgárok egyenlőségének elvéből indul ki, a *jogok* az államban a polgárok által *egyenlő feltételek* mellett szerezhetők meg és a *közterhek* egyenlően és aránylagosan viselendők. Az összes honpolgárokra tehát *ugyanazon jogrendszer* áll fenn, vagyis megszüntetik a rendeknek külön-külön jogi életét.³⁰

Tisztában van ugyanakkor azzal, hogy közfelfogás a jogegyenlőség fogalmának meghatározásánál már bizonyos specificus tartalmat is követel tőle; nem elégszik meg azzal, hogy a jogok mindenki által *egyenlő feltételek mellett* legyenek megszerezhetők, hanem a politikai jogoknál még azt is kívánja, hogy e *feltételek* olyan egyszerűek legyenek, hogy e jogokat a *nagy tömeg tényleg meg is szerezhesse*.

Ő sem rejti véka alá azonban, hogy a polgár viszonya az államhoz *elsősorban kötelességekből* áll. „Az állampolgárság elsősorban alárendeltségi viszony: ebből következnek az állampolgárok kötelességei. De másrészt meg a polgárok az alkotmányos magyar államnak tagjai, közjogilag is elismert személyek: ezen alapulnak a *polgárok jogai*. Más szóval a magyar állam, mint souverain személy, a maga számára fenntartott hatalmi körében engedelmisséget követel és a polgárok erejét, alkotmány szabta módon igénybe veszi; de viszont a polgárok az államhatalomnak részesei, mely közreműködésükkel jut kifejezésre és joggal bírnak arra a szabadságra, a mit az állam alkotmányában számukra biztosít.” Nem hagyhatjuk el a figyelmeztetést, hogy elvontan tekintve, a polgárok viszonya az államhoz elsősorban is kötelességekből áll. Állam a polgárok külön közjogai nélkül mindig létezett, de kötelességek nélkül nem gondolható. Ezen semmit sem változtat, hogy az alkotmányos államban és így a magyar államban is, a közhatalom a politikailag jogosultak (régente a nemesség) részesedésével jut kifejezésre. Ez a részesedés mindig csak viszonylag kis számot illet meg.³¹

³⁰ Nagy Ernő 1905-ben kiadott közjogi könyve, 130–132. p.

³¹ Nagy Ernő: i. m. u. o.

A *politikai jogok* gyakorlásánál a jogegyenlőség elve nála is azt jelenti, hogy az *előfeltételek* mindenkire nézve egyenlően állnak fenn. (Ez alól *kivételt* képez a születés folytán szerzett főrendi házi tagság, amely olyan alapra támaszkodik, amely nem mindenki által szerezhető meg.)

Nagy Ernő újabb közjogában részletesen foglalkozik a *vallásszabadság és a felekezeti egyenjogúság* kérdésével.

„A *vallásszabadság elve, fogalmi teljességében és általánosan* azt jelenti, hogy a vallásügy az államtól el van választva s az egyénnek magánügye lesz, amelyért csak lelkiismeretének számol; a vallásfelekezetek pedig, mint magántársaságok tekintetnek és ilyen elbánásban részesülnek; az államhatalom a vallásfelekezetek igazgatásába nem avatkozik és a felekezeteket nem használja fel állami funkciók teljesítésére. A *vallásszabadságból* jogilag továbbá még a következők folynak:

1. az állam polgáraitól nem kívánja, hogy valamely felekezethez vagy felekezetekhez tartozzanak;
2. a politikai és polgári jogok gyakorlása a vallástól független;
3. az állam nem lép föl kényszerítőleg, hogy valaki egyes felekezetek szertartásában részt vegyen, illetve, hogy a részvételt megakadályozza, ha csak ez a jog közönséges szabályaira nem sérelmes;
4. a vallásfelekezetek között a viszonyosság (házasságra, áttérésre) teljes és a világi jog szerint érvényes házasságot a világi jog szabályozza.”³²

Tisztában van ugyanakkor azzal, hogy hazánkban a *vallásszabadság elve* kimondva nincsen, tulajdonképp még ma is a bevett és elismert vallások rendszere az uralkodó, de a vallás szabad gyakorlatáról szóló, 1895: *XLIII. t.-cikk* alkotásai folytán, olyan szabadelvű alapon, hogy a *vallásszabadságot egészen megközelíti*. Az említett törvény mindenekelőtt a *következő alapelveket* tartalmazza:

„Mindenki szabadon vallhat és követhet bármely hitet vagy vallást; azt az ország törvényei és a közérkölciségnek korlátai között külsőleg is kifejezheti és gyakorolhatja.

³² Lásd Nagy Ernő: 1905-ben kiadott közjogi könyve, 139–140. p.

Senkit sem szabad a törvényekbe vagy a közerkölcsiségbe nem ütköző vallási szertartás gyakorlásában akadályozni, vagy hitével ellenkező vallási cselekmény teljesítésére kényszeríteni.

De másrészt meg vallási hite, vagy egyházi szabályai senkit sem menthetnek fel törvényen alapuló bármely kötelesség teljesítése alól és azért egyházi fenyíték nem alkalmazható senki ellen abból az okból, mivel az illető törvényben rendelt valamely polgári kötelességét teljesítette, valamely tiltott cselekményt nem vitt véghez, vagy pedig, mivel a törvény által engedélyezett jogait szabadon gyakorolta.

A polgári és politikai jogok gyakorlására való képesség pedig a hitvallástól teljesen független.

Bevett vallások, melyeket az állam, mint vallásokat törvényhozásilag bevetteknek nyilvánít, *a latin, görög és örmény szertartású katolikus, az evangélikus református és az ágostai hitvallású evangélikus, a görök keleti* (szerb és román egyház), valamint az *unitaria* és az *izraelita* vallás. A bevett vallások részére az állam a szabad nyilvános vallásgyakorlatot biztosítja, azokat hatalmi oltalmába beveszi, jogállásukat, belső szervezetüket, önkormányzatukat, törvények, közrendeletek elismerik, meghatározzák, avagy éppen szabályozzák; jogaik érvényesülését az állam hatóságaival támogatja és híveit a polgári és politikai jogok megszerzésében nem akadályozza.”

A továbbiakban részletesen bemutatja, hogy az 1895. évi XLIII. tc. alapján melyek a törvényesen elismert vallásfelekezetté válás feltételei.

Pusztán témánk szempontjából közelítve, a kor közjogi gondolkodásának mintegy alátámasztására a *politikatudomány* oldaláról számos érdekes gondolatot olvashatunk ki *Concha* Győző 1895-ben megjelent „*Politika*” című munkájából. Az *egyéni alapjogokat az állam szuverenitásának önkorlátozásából* vezeti le.

„A szuverenitás önkorlátozása tehát annak meghatározása, mit akar az állam maga valósítani és mit bíz a társadalomban önerejével működő *egyénre*, mit tekint a magáénak, mit az egyénének.

Minthogy azonban azok a célok, melyeket az egyének által megvalósítandóknak ismer el, és azok a szabadságok, melyeket az egyéneknek tulajdonít, az állam eszméjével teljesen nem ellenkezhetnek, habár őket az egyének jogaiként fogadja is el, valóságuk az államnak nem kevésbé áll érdekében, mint az egyeseknek.

Ebből folyólag a szuverenitás önkorlátozása láthatólag leginkább az egyéni szabadságok elismerésében mutatkozik, mindazáltal az *egyéni szabadsággal ellenkező legfőbb elveknek* elismerésében, mint p. o. bizonyos vallásnak vagy nemzetiségnek uralkodóvá tételében, a testvériség elvének elfogadásában, a nemesi birtok örökös adómentességének, az általános tankötelességnek

kimondásában is a szuverénitás korlátai foglaltatnak, minthogy az államnak önmagáról jól vagy rosszúl alkotott eszméje szab bennök határt az állami akaratnak.

A szuverénitás önkorlátozásának határait az ember eszméje szabja meg.

Az ember egyetemes lényege és egyéni különössége egyenlő érvényesülést igényelhetnek abban, mint az ember eszméjének egyenlő alkatelemei.”³³

Concha a szuverénitás önkorlátozása, vagyis a szabadságok biztosítása szempontjából külön jelentőséget tulajdonít a *vallási és nemzeti szempontoknak* illetve érzületeknek, mintegy ideológiai alátámasztására annak, hogy ezen a területen az államérdek a meghatározó, tehát a *teljes szabadság* (egyenjogság) ezen a területen miért *nem érvényesülhet*. „Az a legmagasb eszme, mely az állam akaratának s az, a mely az egyénének irányzója, az emberi élet minden terén összeütközhetnek tehát, de különösen éles lesz ez *összeütközés a vallási és nemzeti téren*. Az egyén egész lénye olvad ugyanis bele vallásába és nemzeti jellegébe, mert a *vallás* azoknak az illető egyén által tovább nem elemezhető képzeteknek az egésze, melyek a mindenségnek s benne az embernek végső céljára vonatkoznak, a *nemzeti érzet* pedig e végső célnak hasonlóképp tovább elemezhetlen konkrét, külső képe. A míg tehát a kollektivista nehezen tűri az egyéni tulajdont, a polygamiát kívánó a monogamia intézményét, az egyenlőséghez szokott a rendi előjogokat, de mint részletintézményekkel kibékül, addig a *vallásában és nemzeti jellegében megtámadott* egész lényének megsemmisülésétől tart, mert nem tulajdonít neki többé becset, ha egyéniségének e végső főcéljait el nem érheti.

Az egyén vallása, az egyén nemzeti jellege az egyénnek legegyetemesb vonása s többi törekvései mind vallási és nemzeti érzülete irányzása alatt állanak; világos tehát, hogy a mennyiben az állam alapiránya s az egyénnek vallási és nemzeti alapiránya összeütköznek, ez összeütközés az egyént minden irányban ellentétbe hozza az állammal, míg az egyes külön törekvések közti ellentét, mint

³³ Concha Győző: i. m. 306. p.

p. o. védvám és szabad kereskedés, demokratikus egyenlőség és arisztokratikus kiváltság, csak ezekre szorítkozik.

Vannak ugyan az egyénnek vallási és nemzetiségi törekvésein kívül még más törekvései is, melyeknek hasonló, messze kiható egyetemes hordereje van; a szocializmus és individualizmusnak a rabszolgaságnak intézményi biztosítása vagy eltörlése p. o. szintén ilyenek, ámde e törekvések éppen egyetemességüknél fogva azonnal a vallásos meggyőződés körébe emelkednek, vagy ha nem, akkor közöttük bizonyos kompromisszum, kiegyezés fog időleg létrejönni. Az állam tehát az egyén vallási és nemzeti törekvései irányában nem korlátoztatja magát annyira, mint az egyéniség más részleges s közömbös életnyilvánulásai irányában.”³⁴ Így ha az állam iránya, találkozik az „egyén vallási és nemzeti irányával”, akkor a szuverenitás korlátozására nem lesz szükség, mert az állam ugyanazt a vallást és nemzeti eszmét támogatja, amelynek az egyén is híve.

Az egyenlőséget az ember egyetemes lényegéből, az ember, mint ember lényegi azonosságából vezeti le – és mint alább idézendő gondolataiból is kiviláglik –, az egyenlő jogi kezelés lehetőségét is csak az általános emberi szintjén fogadja el.

„Az egyenlőség elve minden jogi rend lényeges eleme, még a kiváltságokat megengedő jogi rend sem nélkülözi, mert az egyes jogosult alanyok lényegében, rendeltetésük, tehetségeikre nézve egyenlők . . . a jogi rendben a külső szabadság nyer szabályozást, a cselekvés lehetősége biztosítatik s erkölcsi indokok, az egyes jogalanyok értelmi, gazdasági phisikai értéke benne nem irányadó jelentőségűek... A jogrend azért helyezkedhetik az egyenlőség elvére, mert célja az egyesnek az ő rendeltetése érdekében a lehetőséget megadni a maga tehetségei kifejtésére . . .”³⁵ Az egyénnek az állami akarat létrehozásában való részvétele elvei alapján hosszasan érvel az egyenlőségnek a politikai jogokban, konkrétan az *általános szavazati jogban való érvényesítése ellen.*

³⁴ Concha Győző: i. m. 308–309. p.

³⁵ Concha Győző: i. m. 74–75.p.

„Az egyénnek az állami akaratban való ténykedésre nézve alapelv e szerint, a) hogy azt az egyetemesebb állam, a köz szempontjának kell irányozni, b) hogy ebből az elvből folyólag az összes államtagok közreműködése nélkül is keletkezhetik helyes állami akarat, végül c) hogy az állam kötelessége – mert eszméje kívánja – oda törekedni, hogy akarata az egyének összeségének öntudatán sarkaljon.” Ellenkező esetben az egyének általános jogi kötelezettsége volna a szavazásban való részvétel.

„Ennélfogva az egyénre nem származik merő jogi kötelesség e viszonyból, csak erkölcsi kötelességnek nyit az utat, melyen az egyén az erkölcsi szabadságnak, a belső méltóságnak legmagasabb fokára emelkedhetik, mert szavazata által a saját egyéni életének szűk körét áttörve, embertársai sorsára nyer döntő befolyást, a melyet ha nem önzőleg, nem egyedül magát, hanem a köz javát tekintve használ, az erkölcsinek legnehezebb problémáját oldotta meg.

Az egyén része a közakarat létrehozásában *semmiképpen sem konstruálható* e szerint jogként. Az egyén szavazata a közakaratban társai sorsásra döntő hatású lévén, azt még az individualizmus álláspontjáról sem lehet pusztán mint érdekei érvényesítésnek eszközét, mint merő egyéni jogot fölfogni, mert az egyéni érdeket föelvül állítva föl, abból az egyetemes jó nem következhetik, legfeljebb az érdekek kölcsönössége, a közös jó, melynél amaz magasabb.

De azért is *hiba a szavazatot csupán egyéni jognak fölfogni*, mert a jog a maga tisztaságában föltétlen akarat uralmat jelent bizonyos határok között, mely tekintet nélkül más érdekekre gyakorolható, mi a szavazatnál azt jelentené, hogy az egyénnek szabad azzal csak a maga érdekében élni.

Joggá a szavazat azáltal lesz, hogy a szavazat gyakorlására való tehetség hiány amiatt abból kizártakkal szemben a szavazattal fölrüházottnak különös szabadsága nyílik, továbbá az által, hogy az egyén a szavazáskor, annak a célnak korlátai között, melyet a köz vele elérni céloz, egyéni fölfogását érvényesítheti . . . A fennebbi föelv alapján az *egyén szavazati jogának konkrét ismervét a közéletben való jártasság* adhatja csak . . . A szavazótehetség konkrét

meghatározásának bonyolultsága ezek szerint abban áll, hogy annál *állami szempontból* kell kiindulni.”³⁶

Az általános választójog követelése ellen a következőképpen érvel: „Az *általános szavazatjog* ugyanis lehet tény, melyen változtatni nem kell, nem is lehetséges, ilyen az egyszerű társadalmi állapotok mellett, *midőn az egyének viszonyai tényleg egyenlők*. Vagy lehet az állam és társadalom legmagasabb fejlődésének következménye, *midőn az egyének legnagyobb része alkalmas az állami uralomban való részvételre, az országlásra, a nem arra való kisebbségnek pedig a szavazatjoggal fölruházása nevelési eszköznek vagy legalább is veszélytelen rendszabálynak tekintetik; de nem lehet alapelv*, nem lehet az emberi minőséggel járó jogi igény, nem lehet a politikai dogma egy neme, a minővé a *francziák tették*”³⁷

A nők szavazati jogairól szóló fejezetben következetesen érvel eredeti álláspontja mellett. „Az emberi minőségre, az egyenlőségre alapítva a szavazatot, abban a nőknek is részesülniök kell.

Hasonlóképen, ha a szavazat az egyéni érdekek védelmének eszköze, lehetetlen abból a nőt kizárni.

Szintúgy követeli azt az emberi méltóság, ha a szavazat annak követelménye.

Ez alapokra állva a nők kizárása a legnagyobb következetlenség, kiáltó igazságtalanság . . .

. . . Az *egyenlőség* az emberi eszmének csak egyik eleme, kizáró uralomra emelve, az emberinek teljes megvalósulására vészes hatású lesz.

A két nem egyenlősége az emberi élet egyszerűbb fokán sokkal nagyobb, mint annak sok szövedékű, későbbi szakaiban, a *midőn* emberi egyenlőségük ellenére *különös egyéni hivatás* jut nemüknél fogva a nőnek és a férfinak . . .

. . . Nő és férfi lényegre nézve egyenlő, de erejük minősége tekintetében nagyon különböző munkásai az emberinek . . .

³⁶ Concha Győző: i. m. 413–415. p.

³⁷ Concha Győző: i. m. 416. p.

. . . A *nő szavazata* csak úgy lenne igazolható, ha a nőnek a férfival egyenlő volna a hivatása, ha remélni lehetne, hogy nőisége, különösen anyasága nem szenvedne az által, ha a férfival egyformán a gazdasági önfenntartásra utaltatik s az élet küzdelmeinek más nemeibe, a minőkkel a közélet teendői, a művészi alkotás, a tudóskutatás járnak, belé sodortatik . . .

. . . De a *nő politikai egyenjogúsítása* a férfival azt vonná maga után, hogy vele társadalmilag is egyenlősítessék, nevezetesen mint a férfi keresetre utaltassék, minden hivatalra, tisztre, pályára bocsáttassék, a mi még nagyobb lehetetlenség, – hacsak a külön anyai hivatás betöltése a nő válláról le nem vétetik, – és bizonynyal a nő helyzetének elviselhetetlen súlyosbításával, a férfinak nem könnyebbítésével, az emberi színvonalnak pedig alásüllyedésével járna.”³⁸

A századfordulót követően *Ferdinandy* Gejza a magyar közjoggal foglalkozó munkájában a jogegyenlőség elvét az *egységes állampolgárság* fogalmával kapcsolta össze. (Az itt röviden ismertetendő nézeteit egyébként egyszerűsített formában megismétli az 1911-ben kiadott alkotmányjogi tankönyvében is.) 1848-ban az *egységes nemesség* helyére az *egységes állampolgárság* lépett, és a nemesek körében addig érvényesült jogegyenlőség *állampolgári jogegyenlőséggé* alakult át.

Véleménye szerint az egyén kétféle közjogi viszonyban lehet az állammal: *alattvalója* lehet az államnak és *részese* lehet az állam hatalmának.

„I. Mint *alattvalót* csak kötelezettségek terhelik az állammal szemben, a mennyiben köteles mindazt megtenni, amit az állam parancsol s tartózkodnia kell mindannak az elkövetésétől, amit az állam tilt. Szabadsággal pedig csak annyiban bírhat, amennyiben az állam az egyén cselekményeit magára nézve közömbösnek tekinti . . . Az ilyen viszonyt egyén és állam között, *alattvalóságnak* nevezzük.

II. Alkotmányos államokban az egyén nem csak alattvalója az államnak, de részese is az állam hatalmának, tevékenységével befolyhatik az állami akarat képzésére is, és ezen minőségét arra használhatja, hogy oly jogszabályok alkottassanak, a melyek az egyénnek szabadsági körét az államhatalom szerveinek

³⁸ *Concha* Győző: i. m. 425–428. p.

tulkapásai ellen is megvédi és az esetleg szenvedett sérelemért neki elégtétel szerzésére módot nyújtanak. Az ily viszonyt egyén és állam között, *állampolgárságnak* nevezzük.”³⁹

A magyar felfogás feleslegesnek találta a jogegyenlőséget törvényben szabatosan meghatározni, hisz az állampolgárságot csak jogegyenlőség mellett tudták elképzelni.

„Magyar állampolgár az, a ki a magyar államhoz tartozik.

*Az államhoz tartozás vagyis a magyar állampolgárság, a magyar állampolgár és a szent korona között szerves összefüggést és ebből folyólag közjogi viszonyt hoz létre, mely egyfelől kötelezéseket ró az egyénre, másfelől jogokat biztosít részére az államhatalom szerveivel szemben és az államhatalomban való részesedés iránt. De az állampolgársággal járó jogoknak és kötelezettségeknek összege nem, kor és vagyoni állapot, nemkülönben terület szerint változó, s csak abban egyezik meg, hogy minden magyar állampolgár az ország szent koronájának tagja és alattvalója.*⁴⁰

A magyar közjog 1848 óta, mióta a jogegyenlőség az alkotmány alapelvévé vált – a német közjoggal ellentétben – nem tesz különbsége az „*államhoz tartozók*” (Staatsangehörige, alattvaló) és az „*állampolgár*” (Staatsbürger, az állami akaratot befolyásoló) személyek között. Minden az államhoz tartozó egyént nem, kor, vallás és vagyoni állapotra való tekintet nélkül *állampolgárnak* nevez, akár megilletik őt azok a „jogozatok vagy képességek”, amelyek által részt vesz a szent korona hatalmának gyakorlásában, akár nem. Jellemző a kor *jogi – pozitivista*, lényegében *értékmentes szemléletére*, hogy Ferdinandy éles kritikával illeti *Jellinek* ismert felfogását, aki az egyén négyféle jogállapotát (passív status, negatív status, pozitív status és aktív status) különíti el az államban. Szerinte ez nem viszi előbbre a tudományt, és inkább zavarja az egyén és állam közötti viszony megítélését.⁴¹

³⁹ Ferdinandy Gejza: i. m. 199–200. p.

⁴⁰ Ferdinandy Gejza: i. m. 201. p.

⁴¹ Ferdinandy Gejza: i. m. 201–202. p.

Inkább a jogegyenlőség elve szülte az 1848 évi törvényt, mint fordítva. A jogegyenlőség kimondása nem a nemesség eltörlésével történt, hanem akként, hogy az állam összes polgárai „az alkotmány sáncaiba bevétettek”, azaz politikai jogok részesévé tettek. A nemességet megillető bizonyos privilégiumok – hitbizományok alapításának joga, főrendiházi tagság örökös jogon – 1848 után is fennmaradtak, de ez nem törte át a jogegyenlőség elvét megítélése szerint. Egyszerűen arról van szó, hogy a nemesek jobban érdekelve vannak a haza javában, és jobban képesítettek a közjó szolgálatára. Mint a szerző megjegyzi, a magyar társadalomban érvényesülő arisztokratikus felfogás az állami életben saját korában is „intézményileg” kifejezésre jut. Ferdinandy művének az *állampolgárság egysége és az állampolgárok jogegyenlősége* című fejezetében kifejti, hogy „az állampolgárság fogalmának kifejlődésével és az 1848. évi törvények által történt intézményi létesítésével azt a jogállást, a melyet az alkotmányban 1848 előtt a nemesség foglalt el, 1848-ban az állampolgárok összessége foglalta el. Ennek szükségszerű következménye az volt, hogy azon tulajdonságokat, a melyek a magyar nemességet jellemezték, ezentúl az állampolgárság öltötte fel. Azaz valamint egységes volt a nemesség a szent korona összes országaiban, mert egy és ugyanazon koronának voltak a nemesek tagja, épen úgy egy ma az állampolgárság a szent korona összes országiban, mert az állampolgárok ugyanazon koronának a tagjai, a melynek 1848 előtt a nemesek voltak. És valamint 1848 előtt a nemesek körében meg volt a jog és törvény előtti egyenlőség, épen úgy ma a jog- és törvény előtti egyenlőség uralkodik az állampolgárok összessége körében.” Az állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről szóló 1879. L. t.-cz. pedig, mint már eddig is fennállott elvet, határozottan kimondta, hogy *"a magyar korona országaiban az állampolgárság egy és ugyanaz"*. Definíciója szerint tehát az „állampolgárok jogegyenlőségének elve abban áll, hogy minden állampolgár, rendi állapotára való tekintet nélkül, közvetlenül alattvalója az ország szent koronájának, ennél fogva ugyanazon szabadságot biztosító törvények oltalma alatt él és ugyanazon

közkötelezettségeknek van alávetve, a törvény előtt pedig egyenlőnek tekintetik.”⁴²

Kiemelést igényel, hogy az állampolgárt megillető jogokra a magyar viszonyok között *nem az alapjog*, hanem az „*alanyi közjog*” fogalmát használja. Az állampolgárt ezen minőségénél fogva megillető jogozatok, vagyis alanyi közjogok Ferdinandy-nál kétfélék, úm.:

„1. olyanok, a melyeket az alkotmány azért biztosít az egyénnek, hogy utóbbi a maga egyéni boldogulása és az ország közjava érdekében egyéniségét szabadon kifejthesse és teljes erejéből érvényesíthesse, s ezek az *állampolgári szabadságjogok*;

2. olyanok, melyekkel az egyén, mint a szent koronának tagja, tehát mint hatalmának részese bír, azzal a melyeknek segélyével befolyást gyakorolhat az állami akarat képződésére, részt vehet az állam politikai életének irányításában, a miért is azokat *politikai jogoknak* nevezzük.”⁴³ Magyarországon a szabadságjogok nincsenek sem alkotmányba foglalva, sem külön dokumentum nem sorolja fel őket, hanem a *törvényekből*, az általánosan elterjedt *közfelfogásból*, továbbá a *végrehajtó hatalmat korlátozó alkotmányos intézményekből* levezetve csak az *elmélet csoportosította* őket, ezért helyesebb e kifejezés alkalmazása.

Előre mutató kritikát fogalmaz meg Nagy Ernő közjogi felfogásával szemben, aki szerint a polgárok viszonya az államhoz elsősorban *kötelezettségekből* áll. Ez a nézet Ferdinandy szerint nem alkotmányos, hiszen a *polgárok közjogai tesznek egy államot alkotmányossá*.

Kritikával illeti a szerző a nemzeti egyenjogúságról szóló 1868. évi XLIV. tc. hibás elvi alapvetését is. „Amit a törvény és ennek alapján a közjogi irodalom is nemzetiségi egyenjogúságnak nevez, az tulajdonképpen nem a nemzetiségek egyenjogúsága, – mert a *magyar alkotmány a nemzetiségeket mint közönségeket* vagy alkotmányi tényezőket Magyarországon azelőtt sem ismerte és *ma sem ismeri*, – hanem az állam összes polgárainak jogegyenlősége arra való tekintet

⁴² Ferdinandy Gejza: i. m. 235. p.

⁴³ Ferdinandy Gejza: i. m. 254–255. p.

nélkül, hogy a polgárok minő fajhoz tartoznak és minő nyelvet beszélnek, azaz hogy minő nemzetiségűek.

Ily értelemben a nemzetiségi egyenjogúság *nem bir az állampolgári jogok természetével*, mert az nem egyéb, mint az állampolgári jogegyenlőség a nemzetiség szempontjából felfogva. Épen így beszélhetünk tehát vallási, társadalmi, politikai, helyesebben rendi egyenjogúságról is, vagyis a jogegyenlőségről, a melyet a polgár a magánjogok, az állampolgári és a politikai jogok terén arra való tekintet nélkül élvez, hogy minő valláshoz, társadalmi osztályhoz, rendhez stb. tartozik.

Hogy a nemzetiségi egyenjogúságot a magyar közjogban mint külön állampolgári jogot szerepeltetik, annak oka az, hogy ugyanazon törvény, a mely a hazában divatozó különböző nyelveknek a nyilvános életben való használatát szabályozza, t. i. az 1868. évi XLIV. t.-cz., az 1848. évi alkotmányreform szellemében rejlő állampolgári jogegyenlőséget a nemzetiség szempontjából is törvénybe iktatja. . Ennélfogva itt, a nemzetiségi egyenjogúság czime alatt tulajdonképpen az állam polgárainak azon joga szabályoztatik, hogy kiki saját anyanyelvét hol és minő feltételek mellett használhatja az állam közéletében és a hatóságokkal való érintkezésben, a miért is helyesebben ezen jogot nemzetiségi egyenjogúság helyett az állampolgár *anyanyelv használati jogának* lehet nevezni. . (A törvény felfogása szerint az anyanyelv hivatalos nyelvként használata nem következménye az egyenjogúságnak, hanem megszorítása, tehát kivétel az egyenjogúság alól.)

A tulajdonképpeni nemzetiségi egyenjogúságra ezen 1868. évi XLIV. t.-cz-nek csak egy rendelkezése vonatkozik és ez az, hogy „*hivatalok betöltésénél* jövőre is *egyedül a személyes képesség* szolgálván irányadóul; valakinek nemzetisége ezután sem tekinthető az országban létező bármely hivatalra vagy méltóságra való emelkedés akadályául. Sőt inkább az államkormány gondoskodni köteles (a szöveg szerint „gondoskodni fog”), hogy az országos birói és közigazgatási hivatalokra, s különösen a főispánságokra, a különböző nemzetiségekből (helyesebben mondva a „különböző nemzetiségű

állampolgárokból") a szükséges nyelvekben tökéletesen jártas s másként is alkalmas személyek a lehetőségig alkalmaztassanak".⁴⁴

Újszerű megfogalmazását adja az állampolgári jogegyenlőség fogalmának közjogi tankönyvében Kmety Károly, a budapesti egyetem tanára. „Az állampolgári jogegyenlőség a jogoknak és kötelességeknek *arányos egyenlősége, mint objektív szabály, nem pedig az alanyi jogok egyenlősége*".⁴⁵ Érvelésében kolozsvári kollégájára, Kunzra hivatkozik. A jog és kötelesség csak ott legyen egyenlő, ahol egyenlő azok *alapja*. A *materiális egyenlőség* az egyéni képességek szabad fejlődését „egy sivatagba temeti”. Az *emberi jogok* tehát mindenkire ugyanazok, mert az emberi természet ugyanaz, de a *szerzett jogok* nem lehetnek egyenlők, hisz az alapító tényezők nagyon különböznek.

A jogegyenlőség követelményét bizonyos megszorításokkal *három fő elemre* bontja. *Első*, a jogok állami oltalmának egyenlősége (megközelítőleg a törvény előtti egyenlőség). *Második* követelmény a jogszerzés feltételeinek azonossága. (Ez a politikai jogok esetében csak azonos alapot, de nem azonos politikai jogosítványokat jelent feltétlenül.) *Harmadikként* említi a közteherviselés egyenlőségét. Hozzáteszi továbbá, hogy a jogegyenlőség *nem zárja ki* az állam több vidékre osztását, vagyis nem várja el az objektív jog területi értelemben vett teljes általánosságát.

A jogegyenlőséget biztosító *törvények* sorában az 1848-as törvényeken túl említi az 1895. évi XLIII. tv-t, és az 1868. évi XLIV. törvényt, amely azonban inkább a már előbb is létezett jogállapotok újabb ünnepélyes biztosítását jelenti. Ezekhez veszi továbbá az új *anyagi és alaki büntetőjogot*, és a *polgári perrend* törvényeit, amelyek a perlési képesség és a perbeállási kötelesség tekintetében semmiféle különbséget nem tesznek születésre és osztályokra tekintettel, illetőleg mindenkinek egyenlő bírói védelmet nyújtanak. E sort végül a *katonai szolgálatot*, az általános és személyes védkötelezettség elvéből folyólag szabályozó törvények

⁴⁴ Ferdinandy Gejza: i. m. 283–289. p.

⁴⁵ Kmety Károly: i. m. 76–77. p.

zárják (úm. 1868. évi XL; XLI; 1882. évi XXXIX., 1889. évi VI., 1886. évi XX. és 1900. évi V. t.cz-k).

Jól megjegyzendő azonban – teszi hozzá –, „hogyan teljessége az állampolgári jogegyenlőségnek csak akkor áll elő, ha szigorú következetességgel, az összes jogélet, az összes jogrendből kiküszöböltetnek azon tételek, azon intézmények, a melyek nem egyeztethetők össze a jogegyenlőség kívánalmával, eszméjével. Hozzátehetjük, hogy ily állapot felé törekvés elengedhetetlen a modern magyar állam jólétéhez, de kétségtelen, hogy nagyon sok részletnél elágazók a tudomány és a politikusok nézetei arról, mily szabályozás, átalakítás felel meg az egyenjogúság eszméjének.”⁴⁶ A *rendiség maradványait* konzervativizmussal és a múlt iránti kegyelettel magyarázza. Ezek, noha kis mértékben, de ellentétben vannak a jogegyenlőség eszméjével. Ilyen maradvány a *főrendiség* (pl. 1885. évi VII. tc. örökös főrendiházi tagság), amely főleg közjogi, illetve a *nemesség*, mely inkább magánjogi természetű jogkülönbséggel kapcsolatos.⁴⁷

A nemzetiségi törvény (1868. évi XLIV. tc.) elvi alapállását igazolandó értelmezi Kmety a *nemzetiségi szabadság és egyenjogúság* fogalmát, és főleg, hogy mit *nem* jelentenek ezek a kategóriák.

„A *nemzetiségi szabadság* mint *polgári, egyéni jog*, jelenti a nemzetiségi sajátságok megtartásának s a privát élet körében, a nemzetiségi nyelvvel és szokásokkal való élésnek szabadságát; mint ilyen, az emberek *természetes* jogához tartozik, melyet az államnak respectálni és védelmeznie kell a jog és erkölcsi rend korlátai között. A *nemzetiségi egyenjogúság*, mely folyománya a nemzetiségi szabadságnak, jelenti azt, hogy a *nemzetiségre való tekintet nélkül van megvalósítva az egyenjogúság, hogy a nemzetiségi különbség nem okoz különbséget a polgári és politikai jogok megszerzésének, gyakorlásának vagy elvesztésének feltételeiben, hogy pusztán nemzetisége miatt senki ezen jogokból kizárva nincsen*. Fontos kiemelnünk azt is – mert hiszen éppen nálunk ezeket

⁴⁶ Kmety Károly: i. m. 78. p.

⁴⁷ Kmety Károly: i. m. 78–80. p.

gyakorta rosszul értelmezik – *hogy mit nem jelent a nemzetiségi szabadság és egyenjogúság.*

Nem jelenti mindenekelőtt azt, hogy az egy nemzetiséghez tartozóknak joguk volna az államban külön *politikai testet* képezni, vagyis mint *nemzetiség önkormányzatilag szervezkedni* és így quasi „közjogi corporatio”, „politikai nemzet” náció gyanánt, úgy mint régen a szász és székely Erdélyben, vagy mint ma a társországokban illetékes magyar állampolgárok – *szerepelni*. Ily jog elismerése az államot a nemzetiségek confoederatiojává süllyeszthetné s végtelen zavarokat támaszthatna az államéletben.

Nem jelenti a nemzetiségi egyenjogúság azt sem, hogy a köz, nevezetesen az állami és az államélet szerves alkatrészeit képező törvényhatósági és községi életben, az *állami és önkormányzati hatóságok működésében, minden hazai nyelvnek használata egyenlőképp volna biztosítandó*. Ez egyszerűen lehetetlenné tenné a több nemzetiségű államok működését és ellenkezik az államszervezet egységes voltával . . . ”⁴⁸

*A nemzetiségekre vonatkozó dualizmus-kori törvények*⁴⁹ egy része igyekszik *további garanciákkal* alátámasztani a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában született törvény rendelkezéseit. Ezt igazolják a *magyar–horvát kiegyezési törvény* (1868: XXX. tc.) nyelvhasználatra vonatkozó – már korábban idézett – szabályai, és a *bírói hatalomról* szóló 1869. évi IV. tc. 4 §-a, amely szerint a bírói állások betöltésénél különös figyelmet kell fordítani az illető törvényszéki kerületben lakó különböző nemzetiségi egyénekre. Az 1868. évi XXXVIII. tc. a *népiskolai közoktatás* tárgyában előírja (58. §), hogy az elemi népiskolákban megvalósítandó anyanyelven történő oktatás érdekében a vegyes ajkú községben olyan tanító alkalmazandó, aki a községben divatozó nyelveken tanítani képes. Népesebb községekben pedig, ahol többféle nyelvű lakosok tömegesen laknak, amennyire a község ereje engedi, különböző ajkú segédtanítók is választatnak. A történeti munkák ugyanakkor azt is igazolják, hogy a

⁴⁸ Kmety Károly: i. m. 108–109.

⁴⁹ A dualizmus-kori nemzetiségeket érintő törvényekről közölt válogatás megtalálható Hévizi Józsa: *Autonómia-típusok Magyarországon és Európában*. Püski Kiadó, Bp. 2001.

nemzetiségi jogok a hétköznapi valóságban a dualizmus korában sem érvényesültek időben és térben azonos mértékben. A nemzetiségek vagy legalábbis a *nemzetiségi nyelvek elnyomására* irányuló hatósági törekvések időnként kormányzati, sőt törvényhozási megerősítést is kaptak, többnyire persze *közvetett* eszközökkel. Törvény született (1879. évi XVIII. tc.) „*a magyar nyelv tanításáról a népoktatási tanintézetekben*”, hogy „a magyar nyelvnek, mint az állam nyelvének elsajátítására minden állampolgárnak kellő mód nyújtassék.” E szerint a nem magyar tanítási nyelvű tanítóképző intézetekben a magyar nyelv köteles tantárgy, és olyan óraszámmal tanítandó, hogy minden tanítójelölt beszédben és írásban elsajátíthassa. 3 év elteltével (1882 után) tanítói oklevelet senki sem kaphat és tanítóként sem alkalmazható, aki a magyar nyelvet annyira el nem sajátította, hogy azt a népiskolában taníthassa. A korábban végzett és még hivatalban lévő egyének kötelesek a magyar nyelvet 4 év alatt annyira elsajátítani, hogy azt a népiskolában tanítani képesek legyenek. Vegyes ajkú községekben 1883-tól tanítóként csak olyan egyének alkalmazandók, kik a magyar nyelvet tanítani képesek. A törvény 4. §-a értelmében „*a magyar nyelv az összes bárminemű nyilvános népiskolában a köteles tantárgyak közé ezennel felvételik.*” A *község- és egyéb helynevekről* szóló 1898. évi IV. tc. kimondta, hogy *minden községnek csak egy hivatalos neve* lehet, és a névkijelölés, változtatás illetve meghatározás jogát a belügyminiszter gyakorolja.

Az állam kétarcúságát jól példázza a nemzetiségi nyelvhasználat kérdésében a *Lex Apponyi*-ként emlegetett 1907. évi XXVII. tc. „a nem állami elemi iskolák jogviszonyairól és a községi és hitfelekezeti néptanítók járandóságairól”. Ez a törvény az ún. *államsegély* biztosítását a kormányzat részéről nagyrészt a *magyar nyelv megfelelő oktatásától* tette függővé. Az összeg meghatározása előtt a közigazgatási bizottság vizsgálni volt köteles, hogy a tanító magyar nyelven tanítani képes-e, illetőleg az iskola megfelel-e a magyar nyelv oktatására vonatkozó törvényi előírásoknak (18–20. §). Pl. ahol magyar tannyelvű iskola nincs, de a beírt tanulók legalább fele magyar anyanyelvű, akkor a tanítási nyelv magyar. Minden olyan népoktatási intézményben, amelyekben az állam

nyelve az egyedüli tanítási nyelv, ez az állapot többé meg nem változtatható. A nem magyar tanítási nyelvű elemi iskolákban a magyar nyelv olyan mértékben tanítandó, hogy a nem magyar anyanyelvű gyermek a negyedik évfolyam bevégeztével gondolatait magyarul élőszóval és írásban érthetően ki tudja fejezni. Végül témánkkal összefüggésben érdekességgént említjük meg, hogy az 1907. évi XXVI. tc. az *állami elemi népiskolai* tanítók illetményéről *fegyelmi vétségként* kezeli, ha a tanító valamely *osztály, nemzetiségi vagy hitfelekezet ellen* gyűlöletre izgat, és ha *növendékei vallását sértő* nyilatkozatot tesz.

Az általunk vizsgált kb. egy évszázad során csupán egy hosszabb monográfia született a szabadság és egyenlőség tárgykörében Réz Mihály tollából („Szabadság és egyenlőség” Budapest, 1907). A mű átlátható célja azonban pusztán az, hogy Rousseau társadalmi szerződésen alapuló nézeteinek idealizmusát és tarthatatlanságát bebizonyítsa a szabadságról és az egyenlőségről a századforduló államában az *uralom, a rend, a fegyelem* és a *kötelesség* szempontjaira hivatkozva. A tartalomról igen sokat elárul a mottóul választott Napóleon-i idézet: „Mindent a népért; de semmit a nép által”.

E fejezetben utolsóként említjük meg Márkus Dezső munkáját 1910-ből, aki a hatályos közjogot lényegében egy tematikus jogszabálygyűjtemény formájában tárja elénk. E könyv a jogegyenlőséget rendszertanilag az általános állampolgári jogok között helyezi el, elsőnek rangsorolva azt.

4. Egy polgári demokratikus és egy szovjet típusú kísérlet közjogi próbálkozásai az egyenjogúság terén (1918–1919)

Az 1918 őszén kibontakozó *polgári demokratikus forradalom* során létrejött Károlyi Mihály vezette koalíciós kormány egyik fő feladata a *polgári szabadságjogok* és a *nemzetiségek kérdésének* törvényi elrendezése volt. November 16-án hirdették ki a Magyar Nemzeti Tanács ún. *Néphatározatát*, amely a népköztársasági államforma deklarálása mellett az alkotmányozó nemzetgyűlés összehívásáig a népkormányt ruházta fel az állami főhatalom

gyakorlásával, és egyben felhatalmazta arra, hogy sürgősen alkosson *néptörvényeket* a demokratikus szabadságjogok stb. kérdésében. Az *egyenjogúságot* érintő két területen találhatunk próbálkozásokat a jogi rendezésre. Az egyik a *női*, a másik irány pedig a *nemzetiségek* egyenjogúságának kérdése.

Az 1918. évi I. *néptörvény* Magyarországon először biztosította a nők számára – bár a férfiaknál szigorúbb feltételek mellett – a választójogot. (Választójogot szerezhettek minden 21. életévét betöltött férfi, illetve a 24. életévét betöltött írni és olvasni tudó nő). A vallás- és közoktatási miniszter decemberben közzétett rendeletében megszüntette a *nők felvételét* korlátozó intézkedéseket a Műegyetemen, a jogakadémiai és a gyógyszerész karokon.

Jóval nehezebb feladatnak mutatkozott az ekkor már minden eresztekében rogyadozó soknemzetiségű Monarchiában a nemzetiségek helyzetének jogi rendezése. 1918 végén ugyanis a különböző nemzetiségi fórumok és szerveződések egyértelművé tették *elszakadási* szándékaikat. A hazai *konzervatív politika* ugyanakkor ragaszkodott az ország területi integritásának megőrzéséhez, és így a nemzetiségi egyenjogúság kérdését továbbra is csak az egyéni állampolgári jogokon belül (nyelvhasználat stb.) kívánta kezelni. A *nép kormány* a két véglet között foglalta el álláspontját, és a *nemzeti önrendelkezés* érvényesítésére irányuló törekvéseknek egy *föderáció keretében kialakítandó nemzeti autonómiák* létesítésével akart eleget tenni. Igazolja ezt az is, hogy a Károlyi kormány nemzetiségi ügyekkel foglalkozó tárca nélküli miniszterévé Jászi Oszkárt nevezték ki. (Jászi ügykörét egyébként 1919 januárjában maga a miniszterelnök, Berinkey Dénes vette át.) Jászi Oszkár volt ugyanis az a politikus, aki 1912 tavaszán először vállalkozott tudományos igényű mű írására a nemzetiségi probléma kapcsán.⁵⁰ A szerző ebben a művében az utolsó pillanatban kísérelte bemutatni azt, hogy miként lehet ezt a problémát demokratikus módon kezelni, és a történelmi Magyarország fenntartása mellett hogyan valósítható meg az együtt élő népek békés együttműködése. A Károlyi korszak rövid időszaka *nem*

⁵⁰ Jászi Oszkár: A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés. Gondolat Kiadó, Bp., 1986 (a bevezetőt írta Litván György)

adott lehetőséget a nemzetiségek közjogi helyzetének *átfogó* rendezésére, mint ahogy az alkotmányozó nemzetgyűlési választások megtartására sem került már sor. Csupán részeredmények születtek, törvényi keretbe foglalták három nagyobb nemzetiség kollektív *önrendelkezési jogait* a belügyi igazgatás, az igazságszolgáltatás, a közoktatás–közművelődés, a vallásügy és a nyelvhasználat területén. Először 1918 decemberében a magyarországi *ruszinok* (rutének) kaptak az 1918. évi X. néptörvényben Ruszka-Krajna néven területi autonómiát. (Ezt a feladatot a kormány részéről először kormánybiztosként majd miniszterként Szabó Oreszt felügyelte). 1919 januárjában az ukránhoz hasonló törvényt hoztak (1919. évi VI. néptörvény) a hazai *németek* önrendelkezési jogáról. Végül márciusban tette közzé a kormány az 1919. évi XXX. néptörvényt, amely a békeszerződés után a Felvidék *szlovák* lakta területeiből kívánt Slovenska Krajna néven autonóm területet szervezni. Ezek a sietősen összehozott törvények már nem tudták megakadályozni a Monarchia széthullását a nemzetiségek és az *antant nemzeti-állami* törekvéseivel szemben, amely főleg a „*tényleges helyzetet*” tekintette a végső rendezés alapjának.⁵¹

Hasonló eredménnyel járt – a történelmi helyzetből adódóan más eredménnyel nem is járhatott – a *Magyar Tanácsköztársaság* szintén rövid időszakában megfogalmazott szabályozási modell. Az 1919. március 21-én kiadott *Mindenkihez!* című kiáltvány az új típusú állam, a proletárdiktatúra nevében a hatalmat a Forradalmi Kormányzótanács kezébe adta, és feladatává tette a tanácsok országos rendszerének a kiépítését. A *Kormányzótanács rendeleteivel* meg is kezdte az egypártrendszerű munkásállam programjának végrehajtását. A rendeletek egy része érintette a *jogegyenlőség* kérdéskörét is. 1919. március 15-én *eltörölték a rangokat és a címeket*. A „tanácskormány” VI. sz. rendelete értelmében „a Magyarországi Tanácsköztársaságban nincs nemesség, rang és cím; nincsenek rendjelek, érdemrendek és más hasonló kitüntetések. Nincsenek továbbá oly címek sem, amelyek csupán hivatali rangviszonyt fejeznek ki (pl.

⁵¹ Ezekről a kérdésekről lásd pl. Joó Rudolf: Nemzeti és nemzetiségi önrendelkezés, önkormányzat, egyenjogúság. Kossuth Könyvkiadó, 1984., Ács Zoltán: Nemzetiségek a történelmi Magyarországon. Kossuth Könyvkiadó, 1986.

államtitkár, miniszteri tanácsos, titkár stb.). A közalkalmazottak azt a hivatali elnevezést viselik, amely az állásukkal egybekötött működés szakszerű feltüntetésére szolgál (pl. csoportvezető, osztályvezető, könyvtáros stb.)”. Ezek a mai szemmel nevetséges rendelkezések a „dolgozók állama” *teljes társadalmi egyenlőség* megteremtésére irányuló ideológiájának a vadhajtásait reprezentálják. (A jogok szocialista felfogásának kérdéseire részletesebben az 1949 utáni fejlődés kapcsán térünk ki.) A Forradalmi Kormányzótanács VII. rendeletével *eltörölte a törvénytelen gyermek fogalmát*. „Mindazok a jogok és kötelezettségek, amelyek a törvényes házasságból született gyermeket megilletik (pl. névviselés, tartás, családi pótlék stb., csorbíthatatlanul kiterjednek azokra a gyermekekre is, akik házasságon kívül születtek”.

A Tanácsköztársaság 1919. április 3-i száma hirdette ki a Forradalmi Kormányzótanács XXVI. sz. rendeletét, a Tanácsköztársaság *ún. ideiglenes alkotmányát*. A jogegyenlőség vonatkozásában külön figyelmet érdemelnek a rendelet *választójoggal* kapcsolatos rendelkezései, amelyek egyrészt megteremtették a *női egyenjogúságot* a választójog területén, másrészt ugyanakkor *politikai diszkriminációt* alkalmaztak a „Tanácsköztársaság ellenségeivel”, a „nem dolgozókkal” szemben. „A Tanácsköztársaság csak a *dolgozó népnek* adja meg a választói jogot. Választók és tanácstagga választhatók *nemre való tekintet nélkül* mindazok, akik tizennyolcadik életévüket betöltötték és a társadalomra hasznos munkából élnek . . . Választók és választhatók *más állam polgárai is*, ha az előbbi . . . feltételeknek megfelelnek. *Nem választók és nem választhatók* azok: a.) akik nyereség szerzése céljából bér munkásokat alkalmaznak, b.) akik munkanélküli jövedelemből élnek, c.) kereskedők, d.) lelkészek és szerzetesek, . . . stb.

A Tanácsköztársaság vezetői fellépésüket köztudottan a *világforradalom részeként* szemlélték. Viszonylag rövid időn belül várták a proletárforradalmak győzelmét, és a *dolgozók nemzetközi tanácsköztársaságának* megalakulását. Ez a felfogás nagyban meghatározta a proletár állam jogalkotásának *nemzeti kérdésben* elfoglalt álláspontját is. Az *ideiglenes alkotmány* hitet tett a *nemzetek*

önrendelkezési joga és a Tanácsköztársaság föderalisztikus alapon történő berendezése mellett. „2. § . . . A magyarországi Tanácsköztársaságban minden nemzet, ha összefüggő, nagyobb területen él, külön nemzeti tanácsot és intézőbizottságot alkot. A különböző nemzeti tanácsok alakítását, egymáshoz való viszonyát és a föderalisztikus alapon álló magyarországi Tanácsköztársaság végleges alkotmányát a tanácsok országos gyűlése fogja megállapítani.” A Magyarországi Szocialista Szövetségi Tanácsköztársaság (végleges) alkotmányát a szövetséges tanácsok országos gyűlése 1919. június 23-án fogadta el, és június 29-én léptették hatályba. Az alkotmány nagy súlyt helyezett a nemzetiségek jogai biztosítására, és ennek az ügynek külön részt (7. fejezet) is szentelt. (Ezek a normák, de már maga az állam elnevezése is utalnak az internacionalista ideológiai alapállásra.)

A Tanácsköztársaság alkotmányának a nemzeti kérdés megoldására irányuló rendelkezései négy jogszabálycsoportra bonthatók, amelyek mindegyikének sajátos rendeltetése van. A csoportok egymásra épülnek és bővítik, kiegészítik egymást.⁵² [E rendelkezéseket megelőzően már az *alapelvek* között is találunk a kérdéskört érintő deklarációt, miszerint a „Tanácsköztársaság szabad népek szabad szövetsége.” (3. §)] A jogi normák *első csoportja a dolgozók jogairól* és kötelességeiről szóló fejezetben található. A 14. § a *diszkrimináció tilalmáról* és a *szabad nyelvhasználatról* szól. „A Tanácsköztársaság nem ismer faji vagy nemzeti különbséget. Nem tűri a nemzeti kisebbségek bármilyen elnyomását és nyelvük használatának bárminő korlátozását. Mindenki szabadon használhatja anyanyelvét és minden hatóság köteles a Magyarországon használatos nyelvek bármelyikén kiállított hozzátartozó beadványt elfogadni s mindenkit saját anyanyelvén meghallgatni és vele tárgyalni:”

A *második jogszabálycsoport a tanácsi szervet felépítésében* érvényesíti a nemzeti egyenjogúságot. A 85. § értelmében a *helyi igazgatást* mindenütt annak a nemzetnek a dolgozói vezetik, amely nemzethez tartozó dolgozók az illető helyi körben többségben vannak. Ez a helyi igazgatás nyelvében is kifejezésre jut. A

⁵² Kovács István: Magyar államjog I. Szeged, 1977., 272–274. p.

nemzeti kisebbségek is használhatják azonban a tanácsszervekkel való érintkezésben nyelvüket. Ugyanebbe a körbe tartoznak azok a rendelkezések, amelyek az országban élő nemzetiségek számára *országos tanács* alakításának lehetőségét írják elő (85. §). Az egyes nemzetek országos tanácsaiban a nemzeti műveltség fejlesztésére a szórványokban élő nemzeti csoportok is képviselőhöz juthatnak. [Ez a szervezet nem bonthatja meg a területi alapon nyugvó állami (tanács-) szervezetet.] Az országos tanácsok alkotmányjogi jelentőségét külön aláhúzza az alkotmány 89. §-a, amely szerint az *alkotmánynak* a nemzetek jogaira vonatkozó intézkedései csak az érdekelt nemzetek dolgozói országos tanácsának hozzájárulásával *változtathatók* meg. A 85. § értelmében továbbá az érintett országos tanácsok választják a *német és ruszin népbiztost* (kormánytagot).

A *harmadik jogszabálycsoport* már föderációs megoldásokat takar, és *nemzeti területi autonómiák* létrehozását tette lehetővé. Ahol valamely nemzet dolgozói több járásra kiterjedő összefüggő területen többségben vannak, *önálló kerületeket* kell alakítani. Ahol valamely nemzet több kerületre kiterjedő összefüggő nagyobb területen többségben van, a kerületek *nemzeti kerületté* egyesülhetnek (86. §). A *német és ruszin* többségű kerületeket maga az alkotmány nemzeti kerületté nyilvánította (87. §). Rendelkezett továbbá a nemzeti kerületek autonóm jogairól is, miszerint „a nemzeti kerületek tanácsai önállóan intézik a kérdéses kerületek beligazgatását, igazságszolgáltatását, közoktatását és közművelődését (86. §).” Végül a *negyedik jogszabálycsoport* (88. §) túlmutatott a nemzeti autonómiák föderatív társulásán, és független, a „Tanácsköztársasággal szövetséges *külön tanácsköztársaságok*” lehetőségéről intézkedett a felszabaduló területeken. Mint közismert, a magyar történelem első írott alkotmányát egy hónap múltán elsöpörte a történelem, és a nemzeti kérdés megoldása a Monarchia felbomlásával egyébként is egészen más irányt vett.

5. A két világháború közötti közjog álláspontja a jogegyenlőségről

A. A jogalkotás helyzete

Az első világháborút követően kialakult politikai struktúra, az ún. „közjogi provizórium”, illetve a „király nélküli királyság” számos ponton eltérést mutatott a dualizmus korában kialakult közjogi helyzettel szemben. Az új államrendszer *sem teremtette meg a szabadságjogok maradéktalan érvényesüléséhez szükséges feltételeket*, sőt a jogalkotás területén számos ponton *visszalépés* is történt a kiegyezés után született törvényhozás eredményeihez képest. Továbbra is *elmaradt* az emberi-állampolgári jogok *átfogó*, a polgári szabadságokat katalógusszerű jogi okmányba történő rögzítése, de a nyugat-európai mércének megfelelő egyes *alapjogi törvények* meghozatalára sem került sor a Horthy-korszak során. Végig tanúi lehetünk a szabadságjogok hol *jogalkotás* útján, hol pedig *kormányzati eszközökkel* történő megnyirbálásának. Egészen addig, hogy a korszak végén a fasizálódó Magyarországon is bevezették a legdurvább nyílt diszkriminációt megvalósító ún. zsidótörvényeket.

Az *alkotmányos állam* egyik legfontosabb ismérve, hogy az emberi-állampolgári jogok alkotmányban, illetve törvényi szinten legyenek szabályozva. Magyarországon ezzel szemben a háborút követően is fennmaradt a végrehajtó hatalom túlsúlya, a *kormány* rendkívül széles *rendeletalkotási jogköre*. Ezt a jogkört az egymást követő kormányok még a háború előtti időkből örökölték. 1912. december 21-én szentesítették „a háború estére szóló kivételes intézkedésekről” szóló 1912. évi LXIII. törvényt. Az 1. § értelmében háború vagy a háború fenyegető veszélye esetén a minisztérium (kormány) a törvényben meghatározott *kivételes hatalmat* vehet igénybe. Az intézkedések körét, területi és időbeli hatályát maga a kormány állapítja meg (2. §). Erre vonatkozó *rendeleteit* a szokásos módon ki kell hirdetnie. A felhatalmazás birtokában a *kormány rendeleti úton korlátozhatta*, illetve *felfüggeszthette az alapvető szabadságokat*. Jelentősen korlátozódtak az *önkormányzatok alapjogai* mellett az *utazás és mozgás szabadsága*, a *személyi szabadságjogok*, az *egyesülés, gyülekezés szabadsága*, a

sajtószabadság, és a bírósági eljáráshoz kapcsolódó garanciális jogok. Noha a törvény értelmében – amennyiben a háború fenyegető veszélye megszűnik, ha négy hónapon belül nem tör ki, illetve ha a háború befejeződött – a *kivételes hatalom megszűnik*, a felhatalmazási törvényt 1919 után is hatályban tartották, érvényét újra és újra meghosszabbították. Emellett *egyéb törvényekkel* is szélesítették a kormány rendeletalkotási jogkörét (1931: XXVI tc., 1939: II. tc.). Sajátosan érvelt a kivételes hatalom létjogosultsága mellett *Molnár Kálmán*. „A szabadságjogok a normális államélet jogrendjének becses sarkkövei, rendkívüli viszonyok között azonban aggályos tiszteletben tartásuk megbéníthatná a kormányhatalom ilyenkor különösen szükséges cselekvési szabadságát. A törvény tehát bizonyos esetekre kivételes hatalmat biztosít a kormánynak, ami a polgári szabadságnak a törvényben meghatározott módon és mértékben való lényeges megszorításával jár. Ilyenkor azonban már *nem jogosítványok megvonásáról van szó, hanem magában az objektív jogrendben áll be időleges változás.*”⁵³

A *nemzetiségi egyenjogúság* kérdésében a két világháború közötti időszakban *alapvető változás* következett be. Az első világháborút lezáró *Párizs környéki békék* jobbra csak *Magyarország* esetében érvényesítették a nemzetállam megteremtésére irányuló törekvéseket, aminek eredményeképpen az ország területének és eredeti lakosságának csupán kb. egyharmadát hagyták meg az új államhatárok között, ugyanakkor több mint 3 millió magyar az elcsatolt területeken maradt. Kelet-Európa jelentős részében tehát *többnemzetiségű utódállamok* jöttek létre. A békék mellett ezért – Wilson amerikai elnök javaslatára – *kisebbségvédelmi nemzetközi szerződésekben* rögzítették az egyes nemzetiségek jogait, amiket a győztes államoknak alá kellett írniuk. Ilyen ún. *általános kisebbségvédelmi szerződéseket* kötöttek a szövetséges és társult hatalmak a *lengyel szerződés* mellett 1919-ben *Csehszlovákiával*, a *Szerb-Horvát-Szlovén Állammal* és *Romániával*. Ezen túlmenően *egyes békeszerződések* is – Magyarország esetében a *trianoni békeszerződés* – arra szorították a vesztes hatalmakat, hogy garantálják a területükön élő nemzetiségek egyenjogúságát és

⁵³ *Molnár Kálmán: i. m. 171. p.*

alapvető jogait. Az így kialakuló kisebbségvédelmi rendszert a *Népszövetség* védelme alá helyezték.

A fenti döntések formálódásának idején a *magyar kormányok* természetesen igyekeztek a kisebbségi politikában a legjobb szándékaikról meggyőzni a nemzetközi közvéleményt. 1919. augusztus 21-én jelent meg a *Friedrich kormány 4.044 ME. számú rendelete* a nemzetiségi kisebbségek egyenjogúságáról. A rendelet 1. §-a értelmében „Magyarország minden polgára teljesen egyenlő jogú. Valamely nemzeti kisebbséghez való tartozásból előny vagy hátrány senkire sem hármozható.” Lehetővé tették az *országgyűlésben*, a törvényhatóságok és községek *községgyűlésein* és *bizottságaiban* az anyanyelv használatát. Kimondták, hogy a törvényeket és kormányrendeleteket valamennyi nemzeti kisebbség nyelvén ki kell adni. A *nemzetiségi törvényen túllépve* a rendelet a *hivatalos nyelv megválasztásának jogát* a törvényhatóság, illetve a község *községgyűlése* hatáskörébe adta. A különböző *beadványok* az anyanyelven is benyújthatók. A közigazgatási hatóságok *határozataikat* a beadványok nyelvén közlik a felekkel. A *bíróági eljárásban* szabaddá vált a kisebbségek nyelvhasználata. A rendelet lehetővé tette a kisebbségek számára „*alsó, középső és felső iskolák*”, illetve tudományos, közművelődési stb. *társulatok és egyesületek* alapítását, amelyek egyenjogúak az állami intézményekkel. A 15. § szerint a nemzetiségi kisebbséghez való tartozás nem szolgálhat akadályul arra, hogy az államban *bárki bármely hivatalt* töltsön be, és bármely méltóságra emelkedjék. A kormány gondoskodni köteles arról, hogy a nemzeti kisebbség lakta vidéken a *bírói és közigazgatási állásokra* lehetőleg a nemzeti kisebbséghez tartozó, a szükséges nyelvekben jártas, egyébként képesített személyek alkalmaztassanak. A rendelet betartásának ellenőrzését az ekkor felállított *Nemzetiségi Minisztériumra* bízta. A magyar politika által a kisebbségek ügyében kinyilvánított jó szándékot azonban a párizsi tárgyalásokon igen kevésbé értékelték, teljesen hatástalan maradt.

Jól példázza a két világháború közötti kormányok valódi szándékát az 1920 szeptemberében elfogadott „*numerus clausus*” törvény, az 1920: XXV. tc. a

tudományegyetemekre, a műegyetemre, a budapesti egyetemi közgazdaságtudományi karra és a jogakadémiákra való beiratkozás szabályozásáról. Ennek értelmében ezekbe az intézményekbe „csak olyan egyének iratkozhatnak be kik *nemzethűségi s erkölcsi tekintetben feltétlenül megbízhatók* és csak *oly számban*, amennyinek alapos kiképzése biztosítható.” A felvehető hallgatók számát a vallás- és közoktatásügyi miniszter állapítja meg. A beiratkozási engedély megadásánál a nemzethűség és erkölcsi megbízhatóság mellett figyelemmel kell lenni a felvételt kérők szellemi képességeire, továbbá arra, hogy „az ország területén lakó *egyes népfajokhoz és nemzetiségekhez tartozó ifjak* arányszáma a hallgatók közt elérje az illető *népfaj vagy nemzetiség országos arányszámát*, de legalább kitegye annak kilenctized részét.” Ez utóbbi rendelkezés által bevezetett faji, illetve nemzetiségi kvóta látszólag a pozitív diszkrimináció érvényesítésére szolgáló eszközként is értelmezhető, de világossá vált, hogy a törvény egésze az állampolgári egyenjogúság sérelmére érvényesült, és elsősorban a *zsidó származású* fiatalokat juttatta hátrányos helyzetbe.

A nemzetiségi egyenjogúsággal összefüggésben új helyzet állt elő a *Trianonban 1920. június 4-én megkötött békeszerződés* becikkelyezése következtében, amely az *1921. évi XXXIII. tc.* formájában került a magyar törvénytárba. A szerződés III. részének VI. címe formailag is új fogalmat vezetett be a magyar közjogba a „*kisebbségek védelme*”, a „*kisebbségi jogok*” rögzítésével. A *kisebbségi jog* alatt azoknak a jogszabályoknak az összességét értjük, amelyek a jogi, nemzetiségi, vallási vagy nyelvi okból kisebbséget képező állampolgárok közjogi helyzetét határozzák meg. *Egyed István* megfogalmazása szerint: „Amíg az *állampolgári jogosítványok* az állampolgárokat fajra, nemzetiségre és vallásra való tekintet nélkül általában megilletik, addig a *kisebbségi védelem* alatt a faji, nemzetiségi vagy vallási *kisebbséghez tartozó állampolgárok különleges jogosítványai* és különösen a *kisebbségek – mint ilyenek – érvényesülésének biztosítékai* értendők”.⁵⁴

⁵⁴ *Egyed István*: i. m. 41–42. p.

A törvény illetve szerződés normái körében megtalálhatók a kisebbségi védelem *alaki* és *anyagi* szabályai, továbbá az ország minden lakosára vonatkozó *emberi jogok* és a *kisebbséghez tartozó állampolgárok* jogai, különös tekintettel ezen polgárok néhány *kollektív* jogosítványára is. A békeszerződés szövegében jól elkülöníthetők emellett a *diszkriminációt általában tiltó* rendelkezések és a kisebbségek érvényesülése szempontjából *fontos egyes speciális jogok*.

Az *alaki szabályok* körében elsődleges alkotmányjogi jelentőséggel bírt a kisebbségvédelmi rendelkezések *alaptörvényi jellegének* meghatározása. A trianoni szerződésben – az általános kisebbségvédelmi szerződések rendelkezéseivel pontosan, szó szerint megegyezően – kimondásra került a VI. címben foglalt szabályok alaptörvényi jellege. A szerződések tehát azzal az igénnyel léptek fel, hogy az elfogadó államok *belső jogrendjüket ennek megfelelően* alakítsák át. A szabályok alaptörvényi jellegét maga a nemzetközi jogrend garantálta. Az egyes kötelezett államok elismerték, hogy ezek a normák a *nemzetközi közösség védelme* alatt állnak. Az 54. cikk értelmében „Magyarország kötelezi magát arra, hogy a jelen címben foglalt rendelkezéseket *alaptörvényekül* ismeri el; hogy *semminemű törvény, rendelet vagy hivatalos intézkedés* ezekkel a rendelkezésekkel *nem lesz ellentmondásban* vagy ellentétben, és hogy ezekkel szemben semmiféle törvény rendelet vagy hivatalos intézkedés nem lesz hatályos.”

Az 55. cikk az ország *minden lakosát* megillető, tehát *emberi jogokat* garantált. Ez az *élet és szabadság, illetve a vallás szabad gyakorlásnak* jogát biztosította, mégpedig minden hátrányos *megkülönböztetés nélkül*. „Magyarország kötelezi magát, hogy az ország minden lakosának *születési, nemzetiségi, nyelvi, faji vagy vallási különbség nélkül*, az élet és szabadság teljes védelmét biztosítja. Magyarország minden lakosát megilleti az a jog, hogy bármely hitet, vallást vagy hitvallást nyilvánosan vagy otthonában szabadon gyakoroljon, amennyiben ezeknek gyakorlata a közrenddel és a jó erkölcsökkel nem ellenkezik.”

Az 56. és 57. cikk *állampolgársági* vonatkozású rendelkezései után az 58–59 cikkben az *állampolgári jogokat*, mindenekelőtt a *kisebbségek egyenjogúságát*

biztosító normákat találhatunk. Az *58. cikk első bekezdése* a diszkrimináció általános tilalmát rögzítő szabály, amely a *törvény előtti egyenlőség* mellett kimondja a *teljes állampolgári jogegyenlőséget* a polgári és politikai jogok területén. „Minden magyar állampolgár *faji, nyelvi vagy vallási különbség* nélkül a törvény előtt egyenlő és ugyanazokat a polgári és politikai jogokat élvezi.” Az *58. cikk második bekezdése* megtiltotta a *vallási, hitbeli különbségek* alapján történő hátrányos megkülönböztetést a különféle *hivatalok, méltóságok* elérése, illetve különböző *foglalkozások és iparok* gyakorlása tekintetében. A harmadik bekezdés a *szabad nyelvhasználatot* biztosította a magán- és üzleti forgalomban, a vallási életben, a sajtóban és nyilvános gyűléseken. Az *58. cikk negyedik bekezdése* elismerte a *magyar állam jogát* a hivatalos nyelv megállapítására, kikötötte azonban, hogy a *nem magyar anyanyelvű* magyar állampolgárok a *bíróságok előtti* eljárásban megfelelő *könnyítésekben* részesüljenek.

Az *58. cikk utolsó bekezdése* és az *59 cikk* a *kisebbségekhez tartozó állampolgároknak* az identitásuk megőrzéséhez szükséges *különleges jogosítványokat, kollektív jogokat* biztosít. Ezek a jogok lényegében az ún. *személyi, illetve kulturális autonómia* szintjén érvényesíthetők. Az *58. cikk (5) bekezdése* biztosítja a kisebbségekhez tartozó állampolgároknak azt a jogát, hogy – a többi magyar állampolgárhoz hasonlóan – *saját költségükön jótékonyági, vallási vagy szociális intézményeket*, iskolákat és más nevelőintézeteket létesítsenek, azzal a joggal, hogy azokban saját nyelvüket szabadon használják, és vallásukat szabadon gyakorolják. Az *59. cikk* szerint, „olyan városokban és kerületekben, ahol *nem magyar nyelvű állampolgárok jelentékeny arányban* laknak, a Magyar Kormány a közoktatásügy terén megfelelő könnyítéseket fog engedélyezni avégből, hogy ily magyar állampolgárok gyermekeit az *elemi iskolákban saját nyelvükön* tanítsák. Ez a rendelkezés nem akadályozza a Magyar Kormányt abban, hogy a magyar nyelv oktatását az említett iskolákban is kötelezővé tegye. Az *59. cikk (2) bekezdése* értelmében pedig azokban a városokban és kerületekben, ahol a *kisebbségek jelentékeny arányban* élnek, a

közvagyonból méltányos részt kell biztosítani a költségvetésekben a nevelési, vallási vagy jótékonyági célokra fordítható összegekből.

A 60. cikk *eljárási* rendelkezései a kisebbségi jogvédelem *garanciáit* rögzítették. A kisebbségekre vonatkozó és az előbbiekben említett anyagi jellegű rendelkezéseket a *Nemzetek Szövetsége* védelme alá helyezték. „Ezek a rendelkezések a Nemzetek Szövetségének Tanácsa többségének hozzájárulása nélkül *nem változtathatók meg.*” Magyarország hozzájárult ahhoz, hogy a szerződés megsértése vagy annak veszélye esetén a Tanács minden egyes tagjának joga legyen az ellene való *felszólalásra* és a *Tanács eljárására*. A Magyar Kormány hozzájárult továbbá ahhoz, hogy *véleménykülönbség* esetén a *Nemzetközi Állandó Bíróság* járjon el.

A két világháború közötti Magyarország nem mondott le az eredeti országhatárok visszaállításáról, és nemzetiségi politikáját is ennek a célnak rendelte alá. A *hivatalos közjog* álláspontja az volt, hogy a Bethlen kormány által 1923-ban elfogadott 4.800 számú ME rendelettel – amely magában foglalta az 1868: XLIV. tc. és a 4.044/1919 sz. rendelet hatályban maradó rendelkezéseit is – megtörtént a *nemzetiségi jogoknak* a trianoni szabályokkal összhangban lévő *teljes összefoglalása* és tökéletes végrehajtása. Általában az a vélemény kapott hangot, hogy a kisebbségvédelmi rendelkezések semmiben *nem befolyásolják a magyar közjog* nemzetiségi egyenjogúságát garantáló *szabályait*, amelyet lényegében már a megelőző század törvényei is megfelelően rögzítettek. A trianoni szerződés ilyen értékeléséről megfelelően tanúskodnak *Molnár Kálmán* sérelmeket is bőven tartalmazó mondatai: „Azok a rendelkezések, amelyeket a trianoni békeparancs 54–60. cikkei a faji, vallási, vagy nyelvi kisebbségek védelmére megállapítottak, *lényegében nem térnek el a magyar alkotmánynak a . . . régi szabályaitól*, s nem is biztosítanak ezek részére több jogot vagy kevesebb kötelezettséget . . . Mi sem bizonyítja fényesebben *a magyar államfelfogás emberséges és igazságos voltát*, mint az, hogy a magyarság önként és minden kényszer nélkül, a saját államalkotó és államfenntartó génuszának sugallataképen *már régen megtalálta és régóta követi azt az utat*, amelyre a világot jelenleg *vezető hatalmak* egy új rend

tisztultabb felfogásának követelményeképpen *csak most* akarják ráterelni a világ népeit. A trianoni békének a kisebbségek védelmére vonatkozó materiális rendelkezései tehát *nem változtatják meg a régi magyar jogszabályokat*, s egyáltalában nem sérelmesek a magyar alkotmány szempontjából, de *annál sérelmesebb az a mód*, amivel a békeokmány *kívülről parancsolt szabályként* akarja a magyar alkotmányba beilleszteni a magyarság által oda már régóta önként beillesztett szabályokat. Sérelmes ez az eljárás főképen azért, mert az egészen feleslegesen ránk diktált szabályok *nem. . minden államot egyformán kötelező szabályok* gyanánt jelentkeznek, hanem csak a világháborút szerencsével végzett államoknak szerencsétlenül járt ellenfelükkel szemben való hatalmaskodási lehetőségét fitogtatják. Vagyis *nem a szabályok tartalma*, hanem azok kivételesen a magyar államra *oktrojált jellege* képezi a magyarság fájdalmas sérelmét, s a magyar állam szuverenitásának indokolatlan, méltánytalan és igazságtalan csorbítását.”⁵⁵

Az 1923. évi 4.800. M.E. sz. rendelet a trianoni békeszerződésben a *kisebbségek védelmére vállalt kötelezettségek végrehajtásáról* 1923. június 22-én lépett hatályba. A rendelet preambuluma szerint minthogy a kisebbségek védelme a nemzeti egyenjogúságról szóló 1868. évi magyar törvény alapján a *kötelezettség mértékén felül* biztosítható, csak a megváltozott *viszonyokra s gyakorlati szempontokra* tekintettel van szükség arra, hogy a törvényhozás további intézkedéséig *részben módosítsák, részben pedig hatályon kívül helyezzék a 4.044/1919. M.E. sz. rendelet rendelkezéseit*. A rendelet mindenek előtt lényegében szó szerint *megismétli a trianoni szerződés 58. cikkének első három bekezdését*, majd részletesen szabályozza az *anyanyelv használatának jogát* a „*községi, törvényhatósági s állami hatóságokkal és hivatalokkal való érintkezésben*”. A rendelet *főszabályként* abból indul ki, hogy az anyanyelv használata olyan hatóságok előtt lehetséges és olyan szervek részéről kötelező, amelyek területén a *lakosság legalább egyötöd részre* az adott kisebbséghez tartozik.

⁵⁵ Molnár Kálmán: i. m. 154–155. p.

Az előző szabály érvényesítése érdekében került sor az *1868. évi XLIV. törvénycikk kiegészítésére az 1924. évi II. tc-vel*, amely a *kisebbségi nyelvek ismeretének biztosításáról szól a közhivatalokban*. E törvény szerint az olyan bíróságoknál, állami és önkormányzati hatóságoknál vagy hivataloknál, amelyek területén a *lakosság legalább egyötöd része* ugyanahhoz a nyelvi kisebbséghez tartozik, *olyan személyeket* kell alkalmazni, akik az illető *kisebbségi nyelvben jártasak*. Ha az említett helyeken alkalmazott személyzet az illető kisebbségi nyelvet *két éven belül* kellően nem sajátítja el, áthelyezhető vagy nyugdíjazható. A törvény *végrehajtása* tárgyában született az *1924. évi 7.500 M.E számú kormányrendelet* a közhivatalokban *megüresedő állásokra* a kisebbségi nyelvekben jártas személyek alkalmazásáról. A rendelet értelmében a betöltendő állásokra csak olyan személyt lehet *kinevezni*, választás esetében pedig *jelölni*, akik jártasak abban a kisebbségi nyelvben, amely kisebbséghez a terület lakosságának legalább egyötöde tartozik.

A nemzetiségi egyenjogúság terén a Bethlen kormány jó szándékáról tanúskodnak a *nemzetiségi oktatással* kapcsolatosan megjelent rendelkezések is. A nemzetiségi iskolatípusokat érintő *110478/VIII. vallás- és közoktatási miniszteri rendelet*, a középiskolákról szóló *1924. évi XI. tc.* és a *62.800/1925. V.K.M. sz. rendelet* lehetővé tették többek között a nemzetiségek nyelvén történő oktatást. Az más kérdés, hogy a *jogalkotás* szintjén megjelenő toleráns nemzetiségi politika a *gyakorlatban* nem mindig érvényesült az alacsonyabb szintű hatóságok ellenállása folytán, amelyet az utódállamok nemzetiségi politikáját kritizáló, revansra vágyó közvélemény is gyakran támogatott.

Közismert történelmi tény, hogy a magyar politikai rezsim a náci Németországgal való egyre szorosabb szövetségtől remélte az igazságtalan trianoni döntés okozta veszteségek orvoslását, a határok revízióját. A *német orientáció* eredményeképpen a 30-as évek végétől kezdődően Magyarországon is

elfogadásra kerültek a *zsidók jogait nyíltan és durván korlátozó törvények*, amelyek elválaszthatatlanok a magyarországi *holokauszt* előtörténetétől.⁵⁶

Az egyetemeken hatályba léptetett – korábban már bemutatott – „zárt létszám”-ról intézkedő törvényt követően 1938. május 29-én került kihirdetésre az *1938. évi XV. tc. a társadalmi és gazdasági élet egyensúlyának hatályosabb biztosításáról*, az ún. első zsidótörvény. A törvényhez hosszadalmas miniszteri *indoklás* tartozik, amely statisztikai adatokkal, a magyar történelem fordulataiból levezethető helyzetértékeléssel (pl. a megkésett kapitalizálódás, Trianon következményei) és persze a mindezekre ráépülő fajelméleti alapvetésekkel kívánta igazolni a rendelkezések „igazságosságát”, „helyességét” és „tárgyilag keresztülvihető” voltát. A törvény *hivatalos célja* az értelmiségi munkanélküliség leküzdése volt. Az indoklás abból indult ki, hogy míg a zsidóság az 1930. évi népszámlálás adatai szerint az ország összlakosságának 5,1 %-át teszi ki, addig a gazdasági életben és általában az értelmiségi pályákon térfoglalásuk messze túlnő ezen az arányon. Ráadásul ez a „réteg felfogásban, érzésben és egész szellemi habitusában nem tudott a hazai népesség egyéb rétegeihez idomulni. . . Tagadhatatlan ugyanis, hogy a *magyar szellemiségnek* aligha lehetnek aggálytalan kifejezői a zsidóságnak azok az elemei, amelyek a magyarságnak csak külső vonásait vették fel, de nem eresztettek még gyökeret több nemzedékkel a magyar talajba.”

A törvény a kérdés megoldására két úton törekedett. *Egyrészt* meghatározta, hogy a zsidók a *szabad értelmiségi pályán már fennálló* vagy az *ezúttal, a törvénnyel létesítendő kamarákban* milyen százalékos arányban lehetnek *tagok*. Ezt kiegészítik az ügyvédek, mérnökök és orvosok tekintetében máris fennálló, az újságírók, a színészek és a színházhoz tartozó egyéb személyzet tekintetében ezúttal felállított azok a szabályok, melyek megtiltották, hogy az illető foglalkozási körben más is működhessék, mint aki a kamara tagja (*kötelező kamarai tagság*). *Másrészt* szabályozták azt is, hogy a *gazdasági vállalatoknál*,

⁵⁶ Lásd ezekről többek között: Thomas *Buergenthal*: Nemzetközi emberi jogok. Helikon Kiadó, 2001., 267. (Az előszót és a vonatkozó fejezetet Bán Tamás írta)

értelmiségi foglalkozási körökben milyen százalékban alkalmazhatnak zsidókat. Az indoklás szerint az *arányszám megállapításánál* (20 %!) tekintettel voltak arra, miszerint egyes értelmiségi ágakban, mint pl. a közszolgálat vagy egyes gazdasági vállalkozások körében a zsidóság részvétele szórványosnak volt mondható, ezért a szabályozni kívánt elhelyezkedési lehetőségeknél az országos arányszámot meghaladó mérték alkalmazását vélték helyesnek. A törvény mindkét irányban csak az *alapelveket* szabályozta, a részletek megállapítását pedig kormányrendeletre bízta, még abban az esetben is, ha az intézkedés egyébként a törvényhozás ügykörébe tartoznék.

Az első zsidótörvény a fentiek értelmében utasította a kormányt *sajtókamara*, illetve *színművészeti és filmművészeti kamara* felállítására. Az adott területen bevezetésre került a *kötelező kamarai tagság*, vagyis csak kamarai tag volt alkalmazható. *E kamarák tagjaiul zsidók* csak olyan arányban vehetők fel, hogy számuk a kamara összes tagjai számának 20 %-át ne haladja meg (4. §). A *második bekezdés* értelmében ebbe a 20 %-ba *nem lehet beleszámítani* – a hazáért legnagyobb áldozatot hozó – hadirokkantakat, tűzharcosokat, a hősi halált halt szülők gyermekeit és a hadiözvegyeket, továbbá azokat, akik a Tanácsköztársaság bukása előtt (1919. augusztus 1.) tértek át valamely más bevett felekezetbe és megszakítás nélkül ugyanennek a felekezetnek a tagjai, és az e körbe eső szülők leszármazóit, akik nem az izraelita felekezet tagjai. A *lapok munkatársaira* szintén bevezetésre került a 20 %-os határ, még az illetményük összegének arányára vonatkozóan is (5. §). A *már meglévő* – *ügyvédi, mérnöki, orvosi* – *kamarákba a felvételnél* a zsidók számára az általános limit az irányadó. Amíg a kívánatos arányt nem éri el, az újonnan felvettek csupán 5 %-a lehet zsidó származású. A *tíz, vagy annál több értelmiségit foglalkoztató vállalatnál* a 20 %-os maximált arányt írta elő a törvény, a felvétel arányának megfelelő (5 %-os) korlátozásával ennek eléréséig (8. §). A *tíznel kevesebb értelmiségit foglalkoztató vállalatoknál* pedig úgy rendelkeztek, hogy a zsidók és nem zsidó értelmiségieknek az 1938. március 1-én fennállott arányszámát az előbbiek javára megváltoztatni nem volt szabad. Mindezek érvényesítése érdekében

adatszolgáltatási kötelezettséget vezettek be, melynek megszegése vagy kijátszása kihágásnak minősült. A szabályszegő vállalat élére új vezetőt rendelhettek ki, amíg a kötelezettségnek nem tettek eleget.

Az első zsidótörvény végrehajtásának gyakorlati tapasztalatait felhasználva, és az abban megfogalmazott korlátozások körét jelentősen kibővítendő került kihirdetésre a *zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról szóló 1939. évi IV. tc.*, vagyis a *második zsidótörvény*. Miután az 1938: XV. tc. nem határozta meg, hogy *ki tekintendő zsidónak*, és csak a törvény végrehajtása tárgyában kiadott 4350/1938. ME sz. rendelet rendelkezett erről pozitíve, szükségesnek mutatkozott tehát, hogy a törvény világosan határozza meg azt, kit kell rendelkezéseinek alkalmazása szempontjából zsidónak tekinteni. A törvény indoklásában abból indult ki, hogy az izraelita hitfelekezeti tagság egyúttal a zsidó faji közösséghez tartozást is kifejezi. Ennek megfelelően a törvény 1. § értelmében *zsidónak kell tekinteni* azt, aki ő maga, vagy akinek legalább egyik szülője, vagy akinek nagyszülői közül legalább kettő a törvény hatálybalépésekor az *izraelita hitfelekezet tagja*, vagy a törvény hatálybalépése előtt az izraelita hitfelekezet tagja volt, úgyszintén a felsoroltaknak a törvény hatálybalépése után született ivadékaik. A *második bekezdés* hosszas felsorolást ad azokról, akiket az előzőekben említettek közül *nem lehet zsidónak tekinteni*. Lehetőséget teremtett továbbá arra, hogy egyes személyeket megfelelő intézmény felállítása útján, a nemzet különleges érdekéből a törvény hatálya alól *kivételesen mentesítsenek*. A 2. § azokat a személyeket sorolja fel, akik *érdemeik folytán* – noha a törvény őket zsidóknak tekinti – enyhébb szabályok alá esnek bizonyos irányokban, mint a többi zsidó. Ilyenek voltak például az I. világháború hősei, a nemzeti mozgalmak résztvevői, az olimpiai bajnokok stb.

A második zsidótörvény az általános rendelkezések után a zsidókat érintő korlátozások rendkívül széles körét nevesíti. A *közjogi korlátok* közül az első az, miszerint honosítás, házasságkötés vagy törvényesítés által zsidó *magyar állampolgárságot* nem szerezhet (3. §). Korlátozták továbbá a zsidók *aktív és passzív választójogát* (4. §). Zsidót nem lehet az *országgyűlés felsőházának*

tagjává megválasztani, kivéve az izraelita hitfelekezet képviselőire hivatott lelkeseket. (Az 1940: XXVIII. tc. teljesen megszüntette az izraelita vallásfelekezet képviselőinek *felsőházi tagságát*.) Zsidónak csak akkor van országgyűlési, törvényhatósági és községi *választójoga*, és csak akkor lehet e testületekbe *taggá megválasztani*, ha (bizonyos időhatárok között, ez az időpont egyébként 1867. december 31-hez igazodik) Magyarországon születtek és állandóan Magyarország területén laktak. Zsidó csak az összes választók közül választás, továbbá a vallásfelekezetek képviselője jogcímén lehet a *törvényhatósági bizottság tagja*. Zsidó, mint legtöbb adófizető nem lehet a *községi képviselőtestület tagja*. Zsidót a törvényhatósági és a községi *legnagyobb adófizetők névjegyzékébe nem lehet felvenni*. (Az 1941: XIX. tc. értelmében zsidó *egyáltalán* nem lehet tagja törvényhatósági bizottságnak és községi képviselőtestületnek.)

A törvény indoklása szerint, miután a „zsidóság általánosságban nem tud elvonatkoztatni a különleges zsidó érdekektől abban a mértékben, amint azt a különös tárgyilagosságot és odaadást kívánó közszolgálati viszony követeli”, kizártnak nemcsak a *közszolgálati*, hanem a szoros értelemben közszolgálatinak nem tekinthető foglalkozásokból is. Tisztviselőként vagy egyéb alkalmazottként zsidó nem léphet az *állam, törvényhatóság, község*, úgyszintén bármely más *köztisztviselő, közintézet vagy közüzem* szolgálatába (5. §). Zsidót királyi közjegyzőnek, hites tolmácsnak, állandó bírósági vagy más hivatalos szakértőnek (becsüsnek) kinevezni, közjegyzői helyettesnek kirendelni, zsidónak szabadalmi ügyvivői jogosítványt adni nem lehet (6. §).

A „*numerus clausus*” törvény érvényesítése érdekében a törvényhozás korlátozni kívánta a jövő értelmiség körében is a zsidók arányát. A 7. § értelmében az *egyetemek és főiskolák első évfolyamára* zsidót csak olyan arányban lehet felvenni, hogy számuk az összes hallgató 6 %-át, a közgazdasági és kereskedelmi szakon pedig a 12 %-át ne haladja meg. Ez a rendelkezés azonban nem terjedt ki a hittudományi karok hallgatóira.

Kiterjedt a létszámkorlátozás a *társadalombiztosító intézetek önkormányzati szerveire* is. Ezek választásánál érvényesen csak olyan lajstromot

lehetett ajánlani, amelyen a jelöltek 6 %-ánál több zsidó nem szerepelt. A törvényhozás úgy értékelte, hogy az első zsidótörvénynek a szabadfoglalkozásúak részére létesült hivatási kamarákban a zsidó tagok felvételére 20 %-os arányt megállapító rendelkezései nem elegendőek a társadalmi és gazdasági egyensúly biztosításához, így az *ügyvédi, mérnöki, orvosi, sajtó, valamint színművészeti és filmművészeti kamarába* való felvételnél ezt az arányt 6 %-ra korlátozták (9. §).

A miniszteri indoklás szerint a „*sajtónak, a színművészetnek és a filmművészetnek* a nemzet életszemléletére, politikai meggyőződésére, vallásos érzületére, társadalmi és erkölcsi felfogására gyakorolt alakító és irányító jelentőségű befolyása, a zsidó szellem nemkívánatos hatásainak visszaszorítása érdekében még további intézkedéseket tesz szükségessé.” A különböző *lapok munkatársaira* a törvény az értelmiségiekre megállapított – később, a 17. §-nál ismertetendő – 12 %-os arányszámot vezette be (10. §). Zsidó nem lehetett időszaki *lap szerkesztője, kiadója, főszerkesztője*, vagy bármely névvel megjelölt olyan munkatársa, aki a lap szellemi irányát megszabja, vagy a lap szerkesztésében egyébként irányító befolyást gyakorol. A 11. § értelmében zsidó nem lehet *színház igazgatója, művészeti titkára, dramaturgja*, vagy bármi névvel megjelölt olyan alkalmazottja, aki a színház szellemi vagy művészeti irányát megszabja. Ezt a rendelkezést megfelelően alkalmazni kellett a *filmgyártás és -forgalmazás* területén is. *Színházi előadások üzletszerű rendezésére (tartására)* zsidó vagy jogi személy engedélyt nem kaphatott.

Az *állami monopóliumok* területén a zsidókat gyakorlatilag kizáró vagy legalábbis néhány év alatt lehetetlenné tevő tilalmakat vezetett be a törvény. A törvényhozó abból indult ki, hogy az „*állami egyedáruság*” alá eső *cikkek* (só, dohány, szesz, ásványolaj, lőpor) árusítása biztos és jó hasznot hajt, és ráadásul a verseny is korlátozott. Ennélfogva érthető, ha a zsidóság szívesen foglalkozik e cikkek árusításával. Ugyanez vonatkozik a *hatósági engedélytől függő egyéb jogosítványokra* is, mint pl. gyógyszerzártási jog. A zsidókat tehát ezen a területen is korlátozni kell. A 12. § kimondja, hogy állami egyedáruság alá eső cikkek árusítására engedélyt, úgyszintén hatósági engedélytől függő, hasznot hajtó olyan

egyéb jogosítványt, amelynek engedélyezése vagy engedélyezésének megtagadása a hatóság szabad mérlegelésétől függ, *zsidónak nem lehet adni. A már kiadott ilyen engedélyeket* a törvény értelmében fokozatosan, öt éven belül meg kell vonni.

A 13. § a *közszállításban* részt vevő zsidók anyagi részesedésének arányát kívánta kétévente 20 %-ról 10, majd 1943-ra 6 %-ra csökkenteni. Miután – a törvény indoklása szerint – a zsidóság „kiszorítja a nemzet értékes alkotórészét kitevő, a mesterségbeli hagyományokat őrző és a keresztény erkölcs által korlátozott *kisiparos réteget,*” a törvény megtiltotta *iparengedélyek és iparigazolványok* kiadását zsidók részére mindaddig, amíg az illető községben a zsidóknak kiadott iparigazolványok és iparengedélyek együttes száma a községben fennálló összes ilyen dokumentum számának 6 %-a alá nem csökken (14. §). Kimondta továbbá, hogy *foglalkozást közvetítő irodára, hitelhírszolgálatra és hiteltudósításra* iparengedélyt zsidó nem kaphat.

Jelentősen korlátozták a zsidók *mező- és erdőgazdasági ingatlanára* fennálló tulajdonhoz való jogát. A 15. § értelmében ilyen ingatlant zsidó élők közötti jogügylet útján csak árverés, vagy árverés hatályával magánkézből eladás során és csakis a *hatóság engedélyével* tett vételi ajánlat alapján *szerezhet*. A 16. § szerint pedig zsidót az egyébként fennálló *korlátozásokra tekintet nélkül* lehet összes mezőgazdasági ingatlanának tulajdonul vagy kishaszonbérletek céljára *átengedésre kötelezni*.

A második zsidótörvény 17. §-a az első törvény 8. §-ának helyébe lépve a *közszolgálat körén kívül* szabályozza a *zsidó értelmiségi alkalmazottak és illetményeik legmagasabb számarányát*. Eszerint a közszolgálat körén kívül akár természetes személy, akár jogi személy által fenntartott ipari (kereskedelmi), bányászati, kohászati, bank- és pénzváltóüzleti vállalatban, biztosítási magánvállalatban, közlekedési vállalatban és mezőgazdasági (kert- és szőlőgazdasági) üzemben, továbbá bármiféle más kereső foglalkozásban tisztviselői, kereskedősegédi vagy más értelmiségi munkakörben *zsidót csak olyan arányban szabad alkalmazni*, hogy a 2. § első bekezdése alá nem eső zsidó

alkalmazottak száma a vállalatnál (kereső foglalkozásban), értelmiségi munkakörben foglalkoztatottak számának 12 %-át, az összes zsidó alkalmazottak száma pedig – ideszámítva tehát a 2. § első bekezdése alá eső alkalmazottakat is – az értelmiségi munkakörben foglalkoztatottak számának 15 %-át ne haladja meg. E rendelkezések voltak irányadók az alkalmazottak *illetményei* összegének arányára is. A rendelkezés *újdonsága* tehát az, hogy felöleli a *gazdasági élet egész területét*, az arányszám szabályozása körébe kifejezetten bevonja a *mezőgazdasági* üzemeket is, továbbá a más vállalatokra megállapított irányelveknek megfelelően azokat a munkahelyeket is, ahol az értelmiségi munkakörben foglalkoztatottak száma *tíznel kevesebb*. A zsidó és nem zsidó értelmiségieknek az 1938: XV. tc. 8. §-ában tartalmazott 20–80 %-os arányszámát e törvény a zsidók kárára általánosságban 12 %-ra szállítja le, mert – az indoklás szerint – a régi rendelkezés fenntartása „a nem zsidókra jelentett volna méltánytalanságot”. Ugyanezek az arányszámok irányadók azokra a szervezetekre is, amelyek *közfogyasztás céljára szolgáló árut* hoznak forgalomba (18. §). Szintén a 17. § rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni a *magánjellegű egyesületek, szervezetek és alapítványok* értelmiségi munkakörben foglalkoztatott alkalmazottaira is (19. §). Különösen veszélyesnek találta a törvényhozó a „zsidóság térfoglalását a munkásszervezetek körében”, ezért rögzítették, hogy *munkásegyesület vagy más munkásszervezet* intézőszervének vagy tisztikarának tagja, *munkaközvetítéssel* foglalkozó szervezetnek tisztviselője vagy értelmiségi munkakörben foglalkoztatott egyéb alkalmazottja *zsidó nem lehet*.

A miniszteri indoklás szerint a *zsidók kivándorlására* irányuló törekvést „a magyar törvényhozás és kormányzat nemcsak *magyar nemzeti érdekből*, hanem a zsidóság érdekében is minden alkalmas eszközzel *elő kell hogy segítse*.” Ennek szellemében a törvény 22. §-a felhatalmazta a kormányt, hogy törvényhozási hatáskörben rendelettel állapítson meg a *kivándorlásra* vonatkozó jogszabályoktól eltérő rendelkezéseket. Ugyanez a felhatalmazás vonatkozik a vagyontárgyak külföldre vitelét korlátozó *vámjogi* és egyéb szabályokra is. Végezetül a második zsidótörvény is szigorú *adatszolgáltatási kötelezettséget* írt elő, és a törvény

megszegőivel szemben a *kihágás*, *vétség*, illetve *büntett* sokféle alakzatát rögzítette tényállás formájában.

A *fajelmélet* legdirektebb és legdurvább megnyilvánulását legalizálta a magyar törvényhozás az ún. *harmadik zsidótörvény* formájában 1941 nyarán, amely 1941. évi XV. tc. „a *házassági jogról* szóló 1894: XXXI. tc. kiegészítéséről és módosításáról, valamint az ezzel kapcsolatban szükséges *fajvédelmi rendelkezésekről*” címmel került a törvénytárba. A miniszteri indoklásban megfogalmazott *törvényhozási cél* a fajelmélet „vegytiszta” megfogalmazása. E szerint annak a célnak az elérésére kell törekedni, „*hogy a magyar nemzet faji tisztasága megóvassék erősen eltérő fajokkal való vérkeveredésektől. . .* Magyarországon a *zsidóság* az egyetlen nagyobb néptömeg, amely *eltérő fajként* tűnik fel a *magyarság és az árja-fajhoz* tartozó hazai nemzetiségek mellett. Annak megvilágítására, hogy milyen arányban következhetik be a nem zsidók és zsidók magyarországi fajkeveredése, nem annyira a hazai *nyolcszázezres zsidó* tömeget kell szembeállítani a kb. *tizenhárom milliós nem zsidó* lakossággal, hanem inkább a kb. *hatszázezer főnyi értelmiségi foglalkozású zsidót* a kb. *négymilliónyi értelmiségi foglalkozású nem zsidóval*. A zsidó fajhoz tartozók a hazai nem zsidókkal az utóbbi fél évszázad során *egyre növekvőbb számban házasodtak* össze . . . a nem kívánatos fajkeveredés egyre nagyobb méreteket öltött.” Miután tehát az előző két zsidótörvény nem bizonyult „elegendő visszatartó erejűnek a nem kívánatos fajkeveredés megakadályozására”, ezért a magyar országgyűlés más európai fasiszta államokhoz (Németország, Olaszország, Románia, Szlovákia, Horvátország) hasonlóan *házassági tilalmat* állapított meg *nem zsidók és zsidók között*.

A törvény 9. §-a tehát e tilalmat fogalmazza meg, és ezzel egy *újabb házassági tilalmat* állapít meg az 1894. évi XXXI. tc-ben foglalt tilalmak mellé. A tilalom ellenére kötött házasság *nem lesz ugyan érvénytelen*, de a tilalom alkalmas arra, hogy meggátolja az érintettek házasságkötését, mivel a *tilalmat megszegő személyek* (házasfelek és polgári tisztviselők) *súlyos büntetés* alá esnek. *Nem vonatkozik* a tilalom a magyar zsidó nőnek a külföldi állampolgárságú nem

zsidóval kötendő házasságára. Az e házasságból született gyerek ugyanis nem válik magyar állampolgárrá, sőt a nő házasságkötése következtében többnyire elveszíti magyar állampolgárságát. Erre a helyzetre tekintettel állapítja meg a törvény indoklása, hogy a „külföldi állampolgárok fajkeveredése pedig nem káros magyar nemzeti szempontból és így annak megakadályozása nem feladata a jelen jogszabálynak”.

A 9. § továbbiakban meghatározza, hogy a tilalom szempontjából *kiket kell zsidónak tekinteni*. (Az indoklás szerint a fogalommeghatározás „tisztá faji megoldásra törekszik”.) A fő szabály értelmében zsidó az, akinek legalább *két nagyszülője* az izraelita hitfelekezet tagjaként született, úgyszintén – tekintet nélkül származására – az, aki az *izraelita hitfelekezet tagja*. Az első csoportba tartozók közül *nem esik a zsidókkal egy tekintet alá*, ha ő maga keresztény hitfelekezet tagjaként született és az is maradt, s emellett mind a két szülője házasságkötésük idején keresztény hitfelekezet tagja volt. Az *ilyen személyeknek* azonban nemcsak zsidóval, hanem *olyan nem zsidóval* is tilos házasságot kötnie, akinek egy vagy két nagyszülője az izraelita hitfelekezet tagjaként született. Ezzel a törvénnyel tehát az állam a polgárai magánéletének legintimebb szférájába avatkozott be az emberi méltóságot súlyosan sértő módon.

A magyar törvényhozás diszkriminatív törvényei a zsidókkal szemben rövid ideig még nem érintették magának az *izraelita felekezetnek a közjogi státuszát*, a vallásszabadság kérdését. Mint ezt már korábban részben érintettük, a vallásszabadság a magyar jog rendszere szerint (lásd 1895: XLIII. tc.) csupán a *bevett és a törvényesen elismert* vallásfelekezeteket illeti meg. Ezek jogállása azonban *eltérően* alakult a törvény alapján.

A *bevett egyházak a hosszú történelmi múlt* következtében fokozatosan építették ki jogállásukat, és ily módon *szoros kapcsolat* jött létre a *magyar állam* és a *keresztény vallás* között. A bevett egyházak *történeti előjogaiknál* fogva részt vettek a *törvényhozásban* és az *önkormányzati közigazgatásban*. A bevett egyházak működése a *királyi főfelügyeleti jognak* volt alávetve, *egyházi adóikat közadók* módjára szedték be, s híveik kilépése ellen az egyházi adózás szabályai is

oltalmat nyújtottak. Lelkészeik az államkincstár terhére *jövedelemkiegészítésben* részesültek.

Ezzel szemben a *törvényesen elismert felekezeteknek* nem voltak történeti előjogaik, a királyi főfelügyeleti jog helyett *kormányhatósági felügyelet* alatt állottak, *ingatlanszerzési képességük is korlátozott* volt. Egyházi adóikat nem közadók módjára, hanem csak a *törvény rendes útján* – bírói végrehajtás során – hajthatták be. A bevett egyházak lelkészei *állami jövedelemkiegészítésben nem* részesültek.

Az izraelita vallást az 1895: XLII. tc. – mint azt már korábban említettük – *bevett vallásfelekezetnek* nyilvánította, és ezzel élvezte a keresztény egyházakat megillető közjogi tartalmú történeti előjogokat. A *három zsidótörvény után* azonban *ellentmondásos* helyzet alakult ki Magyarországon. Míg az izraelita vallásfelekezet *minden tagjának* jogállása lényegesen megváltozott, *alanyi jogaik* mind közjogi, mind magánjogi téren a többi magyar állampolgár hasonló jogainál *szűkebbek lettek*, sőt több vonatkozásban *teljesen megszűntek*, addig maga az *izraelita vallásfelekezet* továbbra is birtokában maradt a *kiváltságos jogállásnak*. A magyar törvényhozás azonban gyorsan „gondoskodott” az ellentmondás feloldásáról.

1942. július 19-én hirdették ki és léptették hatályba az 1942. évi VIII. tc-t az izraelita vallásfelekezet jogállásának szabályozásáról. E törvény hatályon kívül helyezte az 1895: XLII. tc-t, és az izraelita vallásfelekezetet „*visszaminősítette*” *törvényesen elismert vallásfelekezetnek* (1. §). A törvény 2. §-a megtiltotta, hogy a felekezet *iskoláit, intézeteit* az állami vagy községi háztartás terhére *támogatásban* vagy *segélyben* részesítsék. Megtiltották továbbá az izraelita vallásfelekezetbe való *áttérést* illetve *belépést* (5. §).

A miniszteri indoklás szerint az izraelita vallásfelekezetnek törvényesen elismert vallásfelekezetté nyilvánítása viszont *megtartja ezentúl is* ezt a felekezetet az *állam védelme és főfelügyelete* alatt. Az izraelita vallásfelekezetnek, mint törvényesen *elismert nyilvános vallási testületnek* továbbra is különösen *joga lesz arra, hogy:*

a) szabadon gyakorolja a nyilvános közös istentisztelet tartásának jogát;

b) *felekezeti önkormányzati jogánál* fogva maga intézkedjék felekezeti ügyeiben, maga kezelje vallásfelekezeti, oktatási, nevelési és jótékonyági célokra rendelt *alapítványait*, vallásfelekezeti szükségleteinek fedezésére *vagyont* gyűjthessen és ebből a célból igénybe vehesse *hívei anyagi hozzájárulását*;

c) a szervezeti szabályzatában vagy a hitközségi szabályokban meghatározott alapon és módon tagjaira *felekezeti adót* és egyéb *szolgáltatásokat* vethessen ki, amelyeket azonban a jövőben nem közigazgatási úton, hanem csak a törvény rendes útján – a bírói végrehajtás útján – érvényesíthet;

d) a jóváhagyott fegyelmi szabályok alapján és a törvény korlátai között az arra jogosított felekezeti szervei által tagjai felett *fegyelmi* jogot gyakoroljon.

A kifejezetten a zsidók diszkriminálására hozott törvények mellett születtek ebben a korszakban olyan törvények is, amelyek „mellékesen” ugyan, de szintén alkalmasak voltak e cél elérésére. Jó példa erre a *városi orvosokról, községi orvosokról és a körorvosokról* szóló 1942. évi XII. tc. Ezekben az években folytatódott Magyarországon a hatósági orvosi tevékenység *államosítása*. A törvény alapvető lényege szerint a városi orvosokat, a községi orvosokat és a körorvosokat *állami tisztviselőkké* nyilvánította, akiket a belügyminiszter nevez ki. Ez nem vonatkozott a zsidó származású orvosokra, őket ilyen állásban alkalmazni, vagy a már szolgálatban lévőket állami tisztviselővé minősíteni nem lehetett.

A *honvédelmi törvény kiegészítéséről* szóló 1942: XIV. tc. formailag törvényes alapra helyezte azokat a korábbi rendeleti szabályokat, amelyek a zsidónak minősített személyeket *kizárták a fegyveres katonai szolgálatból* és arra kötelezték őket, hogy megszégyenítő külső megjelöléssel ún. *honvédségi kisegítő szolgálatot* teljesítsenek.

„Méltón koronázza” a zsidók gazdasági és társadalmi ellehetetlenítésére irányuló törvények sorát az 1942. évi XV. tc. a *zsidók mező és erdőgazdasági ingatlanairól*. A miniszteri indoklás retorikája pontosan összecseng az előző törvényekével. „A földnek ez a felsőbbrendű értékelése az államhatalmat arra kötelezi, hogy éberrel ügyeljen arra, hogy az állam területét alkotó föld olyan

emberek birtokába kerüljön és maradjon is meg, akik a földdel származásuknál és hivatásuknál fogva összeforrottak s a nemzetegésznek jóban-rosszban elválaszthatatlan tagjai. Az államra nézve fontos, hogy a föld *azoknak a kezében* legyen, akik *tagjai a nemzetközösséget alkotó történelmi népességnek*. . .A Magyarországon élő *zsidóság* nagy tömegeiben nem alakult ki a magyar nemzeti közösséghez tartozás tudata. . .Mindezekből a megállapításokból következik, hogy a zsidóság olyan népelem, amely az államéletünk szempontjából legnagyobb jelentőséggel bíró *magyar földnek*, jelesen mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló területeinknek *tulajdonosa nem lehet*.” A törvény 2. § értelmében tehát *zsidó nem szerezhet* jogügylettel vagy árverés útján mező- vagy erdőgazdasági ingatlant (ingatlanhasználati illetőséget), *kis- és nagyközségben* pedig egyéb ingatlant sem. Zsidót összes mező- vagy erdőgazdasági ingatlanának *tulajdonul átengedésére kötelezték*. *Kis- és nagyközségben* a lakóház, udvar és kert kivételével *egyéb ingatlant* is kötelesek voltak átengedni.

Az előzőekben csak a *törvényhozás szintjén* tekintettük át az egyenlő bánásmód elvét és az egyenjogúság követelményét leginkább sértő jogi aktusokat. Tisztában vagyunk azzal, hogy ezeken az „alapokon” az alacsonyabb szintű jogalkotás területén is számtalan, a zsidóságot súlyosan diszkrimináló norma született, különösen a német megszállást követően és a nyilasok rémuralma idején. Ezek részletes taglalása azonban a téma fő vonalára tekintettel nem lehet feladatunk.

B. A két világháború közötti közjogi irodalom és az egyenjogúság

A Horthy-korszak alkotmányos helyzetét bemutatandó rendkívül jellemző a közjogászok szemléletére *Egyed István* néhány sora: „Ha alkotmányunk fejlődését az 1920. év óta figyelemmel kísérjük, meg lehet állapítani, hogy azóta nálunk fokozatosan olyan *alkotmányos reformok* valósultak meg, amelyeknek értékét az *ősi alkotmányossághoz való visszatérés* szempontjából nem lehet eléggé méltányolni. Törvénybe iktattuk a *királysági államforma fenntartását*,

visszaállítottuk a *kétkamarás országgyűlést*, jelentékenyen *korlátoztuk a választójogot*, megszerveztük *rendi alapon a felsőházat*, felélesztettük a *törvényhatóságok követválasztási jogát*, megerősítettük a *kormányzó hatáskörét*, kiterjesztettük a *kormány rendkívüli jogkörét*: csupa olyan reformok, amelyek *konzervatív nemzeti irányba* terelték a fejlődést és a *tekintély elvét* is érvényesítették. Nekünk *nem kellett idegen jelszavak*, hanem azok hatását megelőzve, a mi különleges viszonyainkban megfelelően jártunk el.”⁵⁷

Az alapjogok és benne az egyenjogúság elméleti igényű, tudományos feldolgozását és rendszeres tárgyalását továbbra is leginkább átfogó *közjogi tankönyvekben, kézikönyvekben* találjuk. Ezek a művek az emberi–állampolgári jogokat szinte *kizárólag tételes jogként* tárgyalják, rendszerint az egyes intézmények *magyar jogtörténeti előzményeivel* együtt. Az általunk vizsgált művek is igazolják e vonatkozásban *Sári János* szavait. „Ügyszólván alig tartalmaznak . . . utalásokat az intézmények általános *eszmétörténeti, összehasonlító* vonatkozásaira. Az alapjogok tárgyalása ebben az időben a korszak uralkodó jogtudományi áramlatának megfelelően *jogi-pozitivistá, leíró jellegű és kevésbé értékszemléletű*.”⁵⁸ Úgy tűnik tehát, hogy a kor közjogászainak valóban „nem kellett idegen jelszavak”, az emberi jogok fejlődése által kimunkált modern nyugati gondolatok a jogtudósok részéről még egyfajta minta, vagy elvárás szintjén sem jelentek meg a tételes magyar szabályozással szemben.

Mint az többnyire közismert, a két világháború közötti közjogunkban jellemzően nem tudományos iskolák és módszerek, hanem politikai nézetek, az ún. *aulikusok* és a *legitimisták*, vagyis a Horthy kormányzóságát támogatók és a Habsburg-ház pártiak tanai ütköztek egymással. Ezek a viták persze a jogegyenlőség kérdésében markáns nézetkülönbségeket nem eredményeztek.

Az aulikusok vezetőjének tekintett *Tomcsányi Móric*, a budapesti tudományegyetem tanára 1926-ban jelentette meg közjogi (alkotmányjogi) könyvét. Álláspontja alapján az állampolgári jogegyenlőség a *tárgyi jogrend*

⁵⁷ *Egyed István*: A mi alkotmányunk. Bp., 1943., 363. p.

⁵⁸ *Sári János*: Alapjogok. Osiris Kiadó, Bp. 2000., 26. p.

azonosságát jelenti. Meghatározása szerint a „jogegyenlőség tehát a *jogképesség egyenlősítését* jelenti voltaképpen, vagyis azt, hogy a megállapított, és pedig mindenkire nézve egyenlő módon megállapított feltételek teljesítése esetén a *köz- és magánjogokat bárki is megszerezheti s a kötelezettségek* ugyanilyen közös feltételek mellett mindenkit egyenlően terhelnek (közteherviselés elve)”. Ily módon csak a tárgyi jogrend, a *jogszabály*, a jogi lehetőségek világa *azonos*. Ez nem esik egybe az alanyi jogrend, az alanyi jogok világával, hisz az a lehetőségek kihasználása alapján kialakuló *jogi valóságoké*.⁵⁹

Figyelemre méltó Tomcsányi művében a *honpolgári alapjogok* értelmezése és osztályozása.

Ezek első csoportjába az *egyéni alapjogok (szabadságjogok)* tartoznak.

„Az egyéni alap-, vagy sarkalatos jogok (szabadságjogok) szintén nem az egyeseknek konkrét alanyi jogosítványait jelentik. Az emberi lény természetéből, az *egyén mivoltából folyó*, abban gyökerező szabadságok ezek, melyeket az *állam szuverenitásának önkorlátozásával tiszteletben tart*, elismer és intézményesen állít be a jogrendjébe. Ezek a jogok az *egyeselek jogi alapstátusát* jelzik az államban s valójában valamennyi az általános *egyéni szabadságra* vezethető vissza.

Ez alapjogok közé soroztatnak: a személyes szabadság, a vallásszabadság, a gyülekezési és az egyesülési szabadság, a sajtószabadság, a tanszabadság, a nemzetiségi szabadság (mint az egyéni szabadság megnyilvánulása), a kérvényezési jog, illetve a panaszjog és a magántulajdon sérthetetlenségének alapjoga.

Az emberi (honpolgári) alapjogokat azonban *téves volna olyképp felfogni*, mintha azok az *államhatalom beavatkozásával szemben abszolút mentességet biztosítanának*.⁶⁰

Tomcsányi rögzíti az *alapjogok korlátozásának „korabeli tesztjét”* is, amelyben az *egyenlő elbánás* elvének szerepe van a jogok „megszorításának” alkotmányos követelményei között. „Ezekben az alapjogokban az állam az illető

⁵⁹ Tomcsányi Móric: i. m. 79. p.

⁶⁰ Tomcsányi Móric: i. m. 88. p.

szabadságköröket csak elvben, helyesebben *intézményileg* ismeri el, fenntartván magának azt a hatalmat (jogot), hogy *közérdekből*, az *egyenlő elbánás elvének* szemmeltartásával s közvetlenül vagy közvetve, de mindig az állam legfőbb szuverén szervének, a *törvényhozó organumnak akaratából az egyes konkrét esetben* ezekhez az alapjogokhoz hozzányúlhasson s azokat ilyen *konkrét formában, mint egyes alanyi jogokat, megszoríthassa, esetleg meg is szüntethesse*. A rendőrhatalóság például egy bizonyos nyilvános gyűlés tartását közérdekből nem engedélyezi, vagy a gyűlést feloszlatja, de nem teheti, hogy magát a gyülekezési szabadságot, mint jogi intézményt, mint a tárgyi jog egy darabját általánosságban megszüntesse.

A honpolgárok alapjogainak *másik csoportjába* azok tartoznak, amelyek az előbbi csoportbeli jogoktól eltérően, nem negative, hanem *pozitive állapítják* az egyeseknek és pedig itt már *kizárólag az állampolgároknak az államhatalomhoz való alapviszonyát*, nevezetesen biztosítják azok részére a *közhatalom gyakorlásában, az állam sorsának intézésében való részvételt*. Ezeket az egyének *közhatalmi, állami vagy közönségesen politikai jogainak hívjuk* (választói jog, közhivatali jog).

Míg az *egyéni alapjogok* az egyén emberi mivoltában gyökerező szabadságok s így az államban általában még a külföldieket is megilletik (a viszonyosság mellett) s e jogok gyakorolhatásának a feltételei is csak nagy általánosságban vannak megállapítva, addig a *politikai jogok* révén az egyén cselekvési szabadságának különös, azelőtt nem bírt kiterjesztéséhez jut. A politikai jogok gyakorlása már *közfunkció*, minélfogva e jogok elnyerésének a *feltételei is szigorúbbak*, különlegeseek s mindig az állam érdekének szemmel tartásával vannak megállapítva, illetve kell, hogy megállapítva legyenek. Az *emberi szabadságjogokat* illetőleg a kiindulási pont s a vezérmotívum az egyes ember, a *politikai jogoknál* maga az állam.”⁶¹

Ugyancsak 1926-ban adta ki Pécssett átfogó közjogi művét *Faluhelyi* Ferenc egyetemi tanár. Faluhelyi ebben a munkájában gyakorlatilag rövidített

⁶¹ Tomcsányi Móric: i. m. 88-89. p.

formában *megismétli* Kmetty Károly jogegyenlőségre vonatkozó fogalmi rendszerét. Az *állampolgári jogegyenlőség* lényegét szintén három elemre bontja, miszerint:

„1. az állam összes polgárai ugyanazon jogrend alatt állanak, úgy a magánjog, mint a büntetőjog terén; ez a t ö r v é n y e l ő t t i j o g e g y e n l ő s é g; (sic!)

2. az államnak összes polgárai azonos föltételek mellett szerezhetik meg az állami főhatalomban való részesedésnek a jogát; ez a p o l i t i k a i j o g e g y e n l ő s é g;

3. az állam összes tagjai fizikai és vagyoni képességükhöz mérten egyenlően tartoznak részt venni az állami élet terheinek és kötelezettségeinek viselésében; ez az e g y e n l ő k ö z t e h e r v i s e l é s i k ö t e l e z e t t s é g.”⁶²

Faluhelyi Kmettyhez hasonlóan tisztában volt azzal, hogy Magyarországon az 1895-ös törvények sem valósították meg az egyházak és felekezetek közötti *jogegyenlőséget*,⁶³ és nagy gondot fordított a *nemzetiségi egyenjogúság korlátainak* pontos értelmezésére is.

„A nemzetiségi egyenjogúság azt jelenti, hogy az állam polgárainak jogállása nemzetiségi hovatartozásukra való tekintet nélkül egyenlő. A nemzetiségi hovatartozás ennél fogva nem okozhat különbséget a polgári és politikai jogok megszerzésének, gyakorlásának, vagy elvesztésének a föltételeiben; nemzetisége miatt senki ezekből a jogokból kizárva nem lehet.

A szorosabban vett Magyarországon a különböző nemzetiségekhez való tartozás a multban sem birt az egyesek jogaira, kötelességeire, szóval jogi statusára befolyással. Csak E r d é l y b e n volt más az állapot. Itt a politikai jogokat a három nemzet (magyar, székely és szász) és a négy bevett vallásnak a tagjai gyakorolták. Erdélyben is megszűnt azonban ez az állapot akkor, amikor Erdély 1848-ban Magyarországgal az uniót ismét helyreállította. Az uniót kimondó 1848-iki kolozsvári I. tc. Erdélyre vonatkozással is kijelentette, hogy az államhatalom minden lakosának jogegyenlőségét nemzet-, nyelv- és valláskülönbség nélkül örök és változhatatlan elvül elismeri; az ugyancsak az unióról intézkedő 1848: pozsonyi VII. tc. pedig csak azon erdélyi törvényeknek a hatályát tartotta fenn, amelyek a

⁶² Faluhelyi Ferenc: i. m. 123–124. p.

⁶³ Faluhelyi Ferenc: i. m. 188–189. p.

„jogegyenlőségnek kedveztek”. (5. §.) Végül hasonló rendelkezést tartalmazott Erdélyt illetően az uniót végrehajtó 1868: XLIII. tc. is.

... A nemzeti egyenjogúság következménye az úgynevezett nemzetiségi szabadság, mint egyéni polgári jog.

A nemzetiségi szabadság mint egyéni polgári jog jelenti a nemzetiségi sajátosságok megtartásának a szabadságát és azt a jogot, hogy a különböző nemzetiségekhez tartozó állampolgárok magán-életükben anyanyelvüket szabadon használhatják és szokásaikat megtarthatják.

1. A nemzetiségi szabadságból azonban nem következik, hogy az egy nemzetiséghez tartozóknak az államban külön politikai testté kell válniuk és ennél fogva önkormányzatilag szervezkedhetnek. Magyarországon a nemzetiségek tényleg nem is alkottak soha külön politikai egészet. Csak Erdélyben volt annak különállása idején a szász és székely nemzetiség mint politikai külön egész („natio”), elismerve. Az unióval azonban ezek a nemzetiségi különállások itt is teljesen megszűntek.

Éppen ezért nálunk nemzetiségi egyesületeknek szervezése sincs megengedve és egyesületi jogunk szerint nemzetiségi egyesület csak irodalmi és közművelődési célt szolgálhat.

2. Nem jelentheti azután a nemzetiségi szabadság azt, hogy a közéletben, nevezetesen az állami, törvényhatósági és községi életben, valamint az állami és önkormányzati hatóságok működésében minden hazai nyelvenek használása egyenlőképpen volna biztosítandó. Ez ugyanis lehetetlenné tenné a több nemzetiségű államok működését és ellenkeznék az államszervezet egységes voltával.”⁶⁴ Faluhelyi végezetül említést tesz a trianoni békeszerződésből folyó *kisebbségvédelmi* kötelezettségünkről is, minden kommentár nélkül citálva a szerződés vonatkozó fejezetének rendelkezéseit.

⁶⁴ Faluhelyi Ferenc: i. m. 202–203. p.

Egyed István „Mai közjogi berendezéseink” című munkájának második kiadása (1926) valószínűleg nem hagy mély nyomot az emberi jogok és szabadságok irodalmával megismerkedni kívánó olvasóban. Az „állampolgári szabadságjogok” című rész mindössze négy oldalból áll, és pusztán arra szorítkozik, hogy a *kivételes hatalomból* folyó rendelkezések alapján beállt korlátozások jogszabályi hátterét mutatja be. Könyvében a *jogegyenlőség* kérdésköréről önállóan említést sem tesz. Ebben a műben is találkozhatunk egy címben az állampolgársági fejezeten belül a *kisebbségi jogokkal*. A békeszerződés egyes rendelkezéseit bemutatva – a két világháború közötti hivatalos közjog álláspontját igazolandó – azt bizonygatja, hogy azok a kisebbségeknek anyagilag semmi új jogot nem biztosítanak, a közszabadságok védelme tekintetében eddigi alkotmányunk szabályait nem módosítják.

Nem hozott igazán újat az egyenjogúság fogalmi elemeinek meghatározásában a legitimisták vezére, a pécsi közjogász professzor, *Molnár Kálmán* műve sem. Megfogalmazása kísértetiesen hasonlít Tomcsányi és Faluhelyi szóhasználatához. Bizonyos mértékig tovább fokozza a fogalmi zavart azzal, hogy az állampolgárok egyenjogúságát (a jogegyenlőséget) *szinonimaként kezelte a törvény előtti egyenlőséggel*.

„*Jogegyenlőség* alatt elsősorban az állampolgároknak a *törvény előtti egyenlőségét* értjük, vagyis azt a követelményt, hogy az állampolgárokat születési kiváltságok és rendi különbségek által nem tagolt *egységes jogrend* kapcsolja össze, – s a jogok *szerzésének és kötelezettségek keletkezésének feltételei mindenre azonosak* legyenek s a *közterhek egyenlően* oszoljanak meg.”⁶⁵

Megfogalmazásából ugyanakkor kitűnik, hogy a *törvény előtti egyenlőséget* szélesen értelmezte, nem szűkítette le az állami oltalom, vagyis a jogalkalmazás egyenlőségére, ami pusztán az általános jogi normák fair (egyenlő) alkalmazását feltételezi a jogalkalmazók részéről.

Kifejtette azt is továbbá, hogy „a jogok és kötelességek egyenlősége azonban *nem matematikai egyenlőséget* jelent, mert a természet az *embereket*

⁶⁵ Molnár Kálmán: i. m. 128. p.

nagyon is különbözőknek alkotta s alig képzelhető el nagyobb *egyenlőtlenség és igazságtalanság*, mintha ezeket a különbözőségeket figyelmen kívül hagyva, azokkal szemben, kiknek különbözőségei megfelelő méltánylást és elbírálást igényelnek, a merev egyenlőséget erőszakolnánk. Férfi és nő, ifjú és öreg, erős és gyenge, beteg és egészséges, ép és bénya, eszes és bárgyú a természet által adott különbségek, amelyek a jellembeli különbözőségekkal – becsületesség és megbízhatatlanság, komolyság és léhaság, szorgalom és lustaság, takarékoság és tékozlás – továbbá a foglalkozások különbözőségével párosulva az emberek gazdasági helyzetének óriási, – és semmiféle teória által meg nem szüntethető – változatosságát eredményezik, amelyet *minden olyan jogrendnek figyelembe kell venni*, amely a valóságra épít és nem hóbortokat hajszol.⁶⁶

A fenti idézetből is kitűnően Molnár Kálmán az *első olyan közjogász*, aki a formális meghatározások és tételes jogi citátumok mellett a jogegyenlőség *morális*, illetve *jogelméleti és jogfilozófiai* problémáival is foglalkozik érintőlegesen. Előbbi tétele nagy valószínűséggel Arisztotelész *formális egyenlőség* fogalmán alapul, miszerint az egyenlőket egyenlően az egyenlőtleneket egyenlőtlenül kell kezelni. Az a kérdés persze nála is megválaszolatlan maradt, hogy mi az a „*releváns kritérium*”, amely alapján releváns vagy irreleváns különbség állapítható meg az emberek között. Megállapításával pusztán az ún. numerikus egyenlőség „minden ember egyenlő” tanának merev alkalmazásával száll szembe.⁶⁷

Közel áll a modern polgári jogelmülethez a felfogása abban is, hogy az egyenlőség kérdését összekapcsolja a *társadalmi igazságossággal*.

„Az egyenlőség tehát tulajdonképpen *igazságosságot* jelent, amit a római jogász már évezredek előtt így formulázott: *suum cuique = mindenkinek a magáét!* De éppen azt, hogy *kit mi illet meg*, nem lehet egyszerű matematikai képletek alapján pontosan megállapítani, hanem az összes különszerűségek és sajátosságok gondos mérlegelésével lehet csak megközelítőleg meghatározni. Innen azok a

⁶⁶ Molnár Kálmán: i. m. 128–129. p.

⁶⁷ Az egyenlőség különböző modelljeiről lásd Kiss Barnabás: Az egyenlő jogvédelem alkotmányjogi kérdései az Egyesült Államokban. Acta Jur. et. Pol. Tom. LIX. Fasc. 10., 16–17. p.

nehézségek, amelyek a jogegyenlőség és igazságosság követelményinek nemcsak a *gyakorlati megvalósításánál* mutatkoznak, hanem már a különböző látószögekből nézett és megállapított *elvi alapok* ellentétességében és nehezen összeegyeztethető voltában is jelentkeznek.”⁶⁸

A nehézségek hangsúlyozása után Molnár két területen látja szükségét az elvi alapok tisztázásának. Az egyik a *politikai jogegyenlőség* kérdése. Ez nála azt jelenti, hogy a politikai jogok minden *olyan állampolgárt* megilletnek, akik azokkal az *állam érdekében élni tudnak*. Figyelemre méltó előre lépést mutat nézete a politikai jogok kiterjesztésére vonatkozóan abban a vonatkozásban, miszerint *nem elég* ha e jogok megszerzésének feltételei egyenlők. Álláspontja szerint a megkívánt egyenlő feltételeket olyan *méltányosan* (nem túl szigorúan) kell megállapítani, hogy azok alapján az arra érdemes *polgárok valóban részeseivé váljanak* a politikai jogoknak. Rögtön hozzáteszi azonban, ez *nem jelenti* azt, hogy *minden állampolgár* egyformán jogosítva legyen az állam ügyeinek intézésében való részvételre *képességeire* való tekintet nélkül, mert különben „az állami élet a tudatlanság és képtelenség játéklabdájává válnék”.

A másik terület Molnár Kálmán munkájában, ahol az elvi alapok tisztázására szükség van, az a *közteherviselés* problémája.

„Ami pedig a közteherviselést illeti, itt meg éppen nem jelenti az egyenlőség a matematikai egyenlőséget, sőt még a vagyon, vagy jövedelem nagyságához arányított adózás sem felel meg a valódi egyenlőség követelményeinek, mert a *teherviselési képesség* a nagy vagyonnál és nagy jövedelemnél jóval nagyobb, mint azt a számtani arányosság képlete mutatja. Az egyenlőséget ezen a téren nem a vagyonhoz, illetőleg a jövedelemhez, hanem a *teherviselési képességhez* arányosított adózás, vagyis a *progresszív adórendszer* valósítja meg.”⁶⁹

A magyar *közjogi dogmatizmus* egyik legjelesebb képviselője, a szegedi közjogi tanszék vezetője, *Polner Ödön* munkásságának egy meghatározó része a

⁶⁸ Molnár Kálmán: i. m. 129. p.

⁶⁹ Molnár Kálmán: i. m. 103. p.

két világháború közötti időre esett. Sokszínű művei körében azonban igen kevés figyelmet szentelt a szabadságjogok és ezen belül a jogegyenlőség kérdéseinek. Polner *tagadta a demokratikus szabadságjogok* (választójog, sajtószabadság, egyesülési és gyülekezési szabadság, lelkiismereti szabadság) *alanyi jogi jellegét*, azokat elsősorban az államhatalom gyakorlása szabályainak tekintette. Ezen a területen véleménye szerint (amit ő döntően nem az *emberi* jogok, hanem az ún. *politikai* jogok közé sorolt) a *társadalmi érdekek*, végső soron tehát a *kötelességeknek* kell dominálni. Munkásságának jelentékeny részét képezte a különböző törvénytervezetek kidolgozásában való közvetlen részvétele, így módon nézeteivel a demokratikus jogok és a legfontosabb politikai jog, a választójog korlátozásának elméleti megalapozását szolgálta. Ez a sajátos megközelítés teszi érthetővé, hogy miért volt *dühödt ellensége az általános választójognak*. Azt jogosulatlannak, sőt veszélyesnek tekintette. Egyedül az önálló keresettel rendelkező nőknek adott volna választójogot egyfajta „kárptólásul” a kereső viszonyért.⁷⁰

Már a II. Világháború folyamán 1942-ben jelent meg Bölöny József közjoga Budapesten. A szerző jogegyenlőségről vallott álláspontja tulajdonképpen szó szerint *megegyezett Tomcsányi* megfogalmazásaival. Pusztán a megjelenés időpontja magyarázta azt is, hogy aktualitása miatt külön szólnia kellett azokról a zsidókat sújtó törvényekről, amelyek – megfogalmazása szerint – lényegesen „*megszorították az állampolgári jogegyenlőséget*”.

Bölöny fő műve mellett *gyűjteményes kötetet* is kiadott a magyar közjog időszerű kérdéseivel foglalkozó cikkeiből és tanulmányaiból.⁷¹ Jellemző példaként a kor szemléletére ebből idézünk egy cikket, amely az 1868. évi nemzetiségi törvénnyel elintézettnek és megoldottnak vélt minden nemzetiségi és kisebbségi problémát.

„A második bécsi döntés napján, 1940 augusztus 30-án, a Német Távirati Iroda jelentése szerint Magyarország és Németország kisebbségi egyezményt is

⁷⁰ Polner nézeteiről lásd pl. Takács Imre: i. m., illetve Búza László: Polner Ödön, a tudós. In. Polner Emlékkönyv. Szeged I., 1935., 1–58.

⁷¹ Bölöny József: A magyar közjog időszerű kérdései I. kötet (1926–1940). Bp., 1941.

kötött egymással. Nem lesz érdektelen ennek a tartalmát *párhuzamba* állítani egy külföldön még mindig kevésbé ismeretes magyar törvény rendelkezéseivel. Ez a Deák és Eötvös által szövegezett törvény az 1868: XLIV. t.-c. a *nemzetiségi egyenjogúság* tárgyában, amely 72 esztendő, tehát idestova egy évszázad óta van Magyarországon hatályban.

A törvenycikk bevezetésében megállapítja, hogy az egységes magyar nemzetnek a hon minden polgára bármely nemzetiséghez tartozzák is, egyenjogú tagja. Ismételten is hangsúlyozza a bevezetés, hogy a honpolgárok teljes egyenjogúsága továbbra is épségben marad. Az 1868. évi törvény tehát mint régtől fogva fennálló közismert tényre utal a *nemzetiségi egyenjogúságra*, mellyel *teljesen összhangban vállalhatta* 1940-ben a magyar kormány az *új kisebbségi egyezmény* bevezetésében a gondoskodást arról, hogy az ún. német népcsoport tagjaira ebből a minőségükből semilyen területen és semmiféle módon hátrány nem származik. . .

. . .Ha az 1868. évi nemzetiségi törvényünkre jobban felhívtuk volna a külföld figyelmét, aligha találtak volna hitelre a nemzetiségek elnyomása címén ellenünk emelt célzatos vádak s a trianoni békeparancs sem tartotta volna szükségesnek olyan kisebbségvédelmi rendelkezéseknek reánk kényszerítését, melyek már akkor is több mint félszázad óta képezték egyik sarkalatos cikkét törvénytárunknak.”⁷²

Érdekes adalékul hozza fel a szerző – annak igazolására, miszerint Magyarországon a nemzetiségi egyenjogúság 1868 óta töretlenül érvényesül – azt, hogy „az 1919 óta kormányon volt 9 *miniszterelnök* közül csak 3 volt magyar eredetű, azóta *mindkét hercegprímásunk* és legnagyobb nevű püspökünk tót nemzetiségű, a latin szertartású római katolikus *megyéspüspökeink* pedig ma kivétel nélkül nemzetiségeinkből származnak.”

A két világháború közötti közjogi irodalomból időrendben utolsóként említjük Csekey István „Magyarország alkotmánya” című munkáját 1943-ból. Csekey, aki a kolozsvári egyetem tanára volt, a *jogi egyenlőség fogalmát* szűken

⁷² Bölöny József előzőként említett műve, 407–409. p.

értelmezi, ez nála nem a jogok és kötelességek teljes egyenlőségét jelenti, hanem csak annyit, hogy az állam minden polgárának jogait és kötelességeit *ugyanazok a jogszabályok* állapítják meg. Ezt követően a kivételekről beszél.

„Bár a magyar alkotmány a jogi egyenlőség elvét valósítja meg, mégis vannak *kivételek*, amelyek azonban *nem olyan természetűek, hogy a jogi egyenlőség intézményét megszüntetnék*. Különbség van 1. *született és nem született állampolgárok között*, 2. *nemesek és nem nemesek közt*, 3. *vallásfelekezetekhez tartozás és 4. fajiség, illetőleg faji vértisztaság szerint*.

1. Vannak állások és máltóságok, amelyeket csak *született magyar honfiak* viselhetnek. Koronaőrre csupán született magyar állampolgár választható, honosított nem. A közönségesen honosított magyar állampolgár csak 10 év múlva lehet a törvényhozás tagja; a kivételesen honosítottra ez a rendelkezés nem vonatkozik. Választójogát csak az gyakorolhatja, aki 10 év óta magyar állampolgár; aki törvényesítéssel vagy házassággal szerzi meg a magyar honosságot, csak 10 év múlva vehető fel a választók névjegyzékébe. Vannak azután más, kisebb jelentőségű eltérések is.

2. *Nemesek és nem nemesek közt*, amióta 1848-ban a rendi előjogokat megszüntették, alig van figyelemreméltó különbség. A nemes jogosított a nemesi cím, címer és előnév használatára. A nemes testőrség kapitánya és tiszteje csak nemes lehet. A (császári) és királyi kamarási méltóságot csak az viselhette, aki felfelé 16 ösének nemességét igazolta. Az örökös főrendiházi tagság jogával bíró főnemesi családok teljes körű és meghatározott adót fizető tagjai önmaguk közül választott tagokat küldenek az országgyűlés felsőházába. A magánjogban az örökösödési és házassági vagyoni jog körében is van hatása a nemességnek. A *Magánjogi Törvénykönyv* javaslata azonban már nem ismeri ezeket a különbségeket.

3. A *vallásfelekezetekhez tartozás szerint* az állampolgárok közt lévő különbségek a következők. Az 1618. évi és későbbi koronázási hitlevelek szerint az egyik koronaőrnek katolikusnak, a másiknak protestánsnak kell lennie. Megemlíthetjük, hogy a magyar *Pragmatica Sanctio* értelmében a trónörökösben megkívánt egyik kellék volt, hogy római katolikus vallásúnak kellett lennie.

Lényegesen megszorították újabban az állampolgári jogegyenlőséget a zsidó törvények (felsorolásukat e helyen mellőzzük – K.B.).

4. A *fajiség szempontjából* e törvények a zsidókra a többi állampolgártól eltérő jogi intézkedéseket léptettek életbe.

... *Bár a zsidókra vonatkozó rendelkezések ellenkezik a jogi egyenlőség elvével*, az állami szabályozást az a szempont vezette, hogy a zsidók a társadalmi és a gazdasági életben ne érvényesülhessenek számarányuknál nagyobb mértékben és ne foglalhassanak el irányító szerepet. A *jogi egyenlőség formális követelményének felfüggesztésével* az állam azt célozta, hogy a *tényleges egyenlőség* elől néhány kirívó akadályt el lehessen hárítani. A jogi egyenlőség ugyanis mindig csak eszköz lehet az állampolgárok közti *tényleges egyenlőség* biztosítására.”⁷³

Csekey említett műve foglalkozik továbbá a *szabadságjogok* (alapjogok, polgárjogok, emberi jogok) és a *politikai jogok* (feltételhez kötött, nem minden állampolgárt megillető jogok) doktrinális megkülönböztetésével, amelyeket

⁷³ Csekey István: i. m. 223–226. p.

együttesen az alanyi közjog fogalmával jelöl. Befejezésül idézzük tőle a II. világháború előtti közjogunk helyzetéből fakadó álláspontját a német alkotmányjogban használatos „alapjog” fogalmával összefüggésben.

„A magyar alkotmányban, mint ahogy az alaki alaptörvény fogalma ismeretlen, ép úgy nincsenek alapjogok sem. Miként nincs alkotmánytörvényünk, a szabadságjogoknak sem szükségképpen feltétele törvény alakjában való biztosításuk. Mint annyi más jogintézményünknel láttuk, itt is ismétlődik az a tünet, hogy a törvény csak írott formába önti a történeti folyamat következményét. A magyar jog sohasem törekedett a szabadságjogok felsorolására, mert azoknak köre a kultúrával változik, a fejlődés iránya pedig korunkban az állami beavatkozás növekedése és így a szabadságstátus szűkülése felé halad.”⁷⁴

A II. világháború és a fasizmus szenvedéseit követően és azok hatására új korszak kezdődött az emberi jogok fejlődésében. Ez a szakasz új lehetőségeket és feltételeket teremtett mind nemzetközi, mind hazai téren az egyenjogúság, az egyenlő bánásmód elve, illetve a diszkrimináció tilalma jogi megítélésében.

⁷⁴ Csekey István: i. m. 240. p.

Felhasznált irodalom

Ács Zoltán: Nemzetiségek a történelmi Magyarországon. Kossuth Könyvkiadó, 1986.

Boncz Ferencz: Magyar Államjog. Budapest, Athenaeum, 1877.

Bónis György: Hajnóczy József. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1954.

Bölöny József: A magyar közjog időszerű kérdései (1926–1940) I. kötet. Budapest, 1941.

Bölöny József: Magyar közjog I. kötet. Budapest, 1942.

Buza László: Polner Ödön, a tudós. In: Polner Emlékkönyv, Szeged I., 1935.

Thomas *Buerghenthal*: Nemzetközi emberi jogok, Helikon Kiadó, 2001.
(Az előszót és a magyar fejezetet Bán Tamás írta)

Concha Győző: Politika I. köt. Alkotmánytan. Budapest, 1895.

Concha Győző: Szabó Béla elfeledett közjogásunk. In.: Hatvan év tudományos mozgalmai között Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálatai II., Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1935.

Csekey István: Magyarország alkotmánya, Budapest, 1943.

De Bulla Aurea (Szerk.: Besenyei, Érszegi), Edizioni Valdonegra, Verona, 1999.

Egyed István: A mi alkotmányunk. Budapest, 1943.

Egyed István: Mai közjogi berendezéseink II. kiadás. Budapest, 1926.

Faluhelyi Ferenc: Magyarország közjoga, I. kötet. Pécs, 1926.

Ferdinandy Gejza: A magyar alkotmányjog tankönyve. Budapest, 1911.

Ferdinandy Gejza: Magyarország közjoga (alkotmányjog). Budapest, 1902.

Frank Ignác: A közigazság törvénye Magyarhonban I. rész. Buda, 1845.

Hévizi Józsa: Autonomia-típusok Magyarországon és Európában. Püski Kiadó, Budapest, 2001.

Jászi Oszkár: A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés. Gondolat Kiadó, Budapest, 1986. (bevezető: Litván György)

Joó Rudolf: Nemzeti és nemzetiségi önrendelkezés, önkormányzat, egyenjogúság. Kossuth Könyvkiadó, 1984.

Kmety Károly: A magyar közjog tankönyve III. kiadás. Budapest, 1905.

Korbuly Imre: Magyarország közjoga illetőleg magyar államjog rendszere III. átdolgozott kiadás. Budapest, 1877.

Kovács István: Magyar államjog I. Szeged, 1977.

Kovács István: Magyar államjog II., JATE Kiadó, Szeged, 1989.

Magyar alkotmánytörténet (Szerk.: Mezey Barna). Osiris Kiadó, Budapest, 1995.

John Locke: Értekezés a polgári kormányzatról A bevezetést és a jegyzeteket írta: Kontler László, Gondolat Kiadó, Budapest, 1986.

Márkus Dezső: Közjog a hatályban lévő tételes jogforrások alapján. Budapest, 1910.

Miskolczy Ambrus: A zsidóemancipáció Magyarországon 1849-ben. Múlt és Jövő Kiadó, 1999.

Molnár Kálmán: Magyar közjog III. kiadás. Danubia kiadás, 1929.

Nagy Ernő: Magyarország közjoga (államjog) V: átdolgozott kiadás. Budapest, 1905.

Nagy Ernő: Magyarország közjoga (államjog). Budapest, 1887.

Rácz Attila: Korabeli alkotmányozás és az 1848 évi magyar közjogi törvényhozás. Állam- és Jogtudomány, 1991., 3–4. sz.

Réz Mihály: Szabadság és egyenlőség. Budapest, 1907.

Jean Jacques Rousseau: A társadalmi szerződés. (Bevezető tanulmány: J.L. Lecercle), Biblioteka Könyvkiadó, 1959.

Ruszoly József: Az 1848. július 28-i nemzetiségi törvény (határozat) létrejöttéhez. Jogtudományi Közlöny, 1999., 7–8. sz.

Sári János: Alapjogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2000.

Suhayda János: Magyarország közjoga tekintettel annak történeti kifejlődésére és az 1848-i törvényekre. Pest, 1861.

Takács Imre: Polner Ödön és a közjogi dogmatizmus. In.: Acta Facultatis Pol.-Iur. Univ. Scien Budapestiensis de Lorando Eötvös Nominatae Tom. I. Fasc. 1., Budapest, 1959.

Tomcsányi Móric: Magyar közjog Alkotmányjog. Budapest, 1926.



II. FEJEZET

Az egyenjogúság problémája a magyar közjog (államjog)

II. világháború utáni fejlődésében a rendszerváltásig

1. A jogegyenlőség helyreállítására illetve kiterjesztésére irányuló lépések az 1949. évi szocialista alkotmányig

Az 1945. november 4-én megtartott nemzetgyűlési választásokkal Magyarországon lényegében lezárult az *ideiglenes alkotmányjogi intézmények korszaka*. A Nemzetgyűlés decemberben tartott első ülésén elfogadott első törvényhozási aktusa, az 1945. évi XI. tv. ugyan még mindig „az államhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről” címet viselte, de valójában ennél már többet tartalmazott. Kimondta, hogy a közvetlen választások alapján létrejött *Nemzetgyűlés a magyar állami szuverenitás kizárólagos képviselője*, és ebben a minőségében jogosított Magyarország alkotmányának és államformájának megállapítására. Rendezte az *államfői feladatot ellátó Nemzeti Főtanács* és a Nemzetgyűlés viszonyát. A törvény alapján a Nemzeti Főtanács a Nemzetgyűlés elnökéből és a Nemzetgyűlés által választott két tagból állt. *Megszűnt a kormány ideiglenes jellege*, ezt követően, mint felelős magyar minisztérium működött tovább az 1848. évi III. tc. értelemszerű alkalmazásával.

Mivel új alkotmány elfogadásához hiányoztak a politikai feltételek, 1946. február 1-én, egy a tartalmát illetően *ideiglenes alkotmány* hatálybaléptetésére került sor az 1946: I. t.-c. formájában. *Magyarország államformájáról* szóló törvényt a Nemzetgyűlés lényegében egyhangúan fogadta el. A preambulum első mondata értelmében „Magyarországon 1918. november 13-án megszűnt a királyi hatalom gyakorlása”. A szöveg azzal folytatódik, hogy a „*nemzet visszanyerte önrendelkezési jogát*”. Ezzel a Nemzetgyűlés törvényhozási úton zárta le azt a vitát, amely IV. Károly, utolsó Habsburg-házi király *Eckartsau-i nyilatkozata* értelmezése kapcsán évtizedekig fel-fellángolt a magyar közjogban. Miután “a

magyar nép újra szabadon határozhat államformájáról”, a Nemzetgyűlés megalkotta azt az államformát, „amely a nemzet akaratának és érdekeinek legjobban megfelel: a *Magyar Köztársaságot*”. A köztársasági törvény a *népszuverenitás* talaján állt, az államhatalom kizárólagos forrásának és birtokosának a magyar népet nyilvánította, aki a törvényhozó hatalmat az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapján megválasztott Nemzetgyűlés útján gyakorolja. A tételes rendelkezések közismerten a köztársasági elnök jogkörét szabályozták.

Témánk szempontjából nagyobb figyelmet érdemel azonban az a történelmi jelentőségű tény, hogy a *preambulum* *először deklarálta jogi formában a magyar közjog történetében az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait*. Az alapvető jogok közül *külön is kiemelte a személyes szabadságot*, az elnyomástól, félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi élethez, a gondolat és vélemény szabad nyilvánításához, a vallás szabad gyakorlásához, az egyesülési és gyülekezési, a tulajdonhoz, a személyi biztonsághoz, a munkához és a méltó emberi megélhetéshez, a szabad művelődéshez, az állam és az önkormányzatok életének irányításában részvételhez való jogot „a demokratikus államrend keretein belül”. Kimondta továbbá a preambulum, hogy „*ezekről a jogokról egyetlen állampolgár sem fosztható meg törvényes eljárás nélkül*”. Ez a tétel előre vetítette azt az igényt, hogy végrehajtására további jogi garanciák kiépítésére van szükség. Amint azt a törvényjavaslat részletes vitájában Parragi György kiskazda képviselő kijelentette: „Szeretném és magam is elvárom éppen úgy mint Rajk igen tisztelt képviselőtársam, hogy a *köztársaság védelméről szóló törvény* elénk fogja hozni a magyar *Habeas Corpus*-aktát, amely lehetetlenné fogja tenni, hogy bárkit is elvonjanak a maga illetékes bírósága elől”.¹ Az előszó deklarálta a diszkrimináció tilalmát is, miszerint „e jogokat a magyar állam valamennyi polgárának *minden irányú megkülönböztetés nélkül, . . . egyformán és egyenlő mértékben biztosítja*”.

¹ Földet, köztársaságot, állami iskolát! (Viták a magyar parlamentben 1944–48)
Válogatta: Balog Sándor, Gondolat Kiadó, Budapest, 1980., 245. p.

Az a tény, hogy az alapjogokat, mint „természetes és elidegeníthetetlen jogokat” rögzítették, egyben jelzi a többségi (kisgazda) párt ideológiáját, mely az emberi jogok kérdésében a *természetjog* alapján állott. Egyes megfogalmazásai – mint pl. elnyomatástól és nélkülözéstől mentes élet, munkához és méltó emberi megélhetéshez való jog – ugyanakkor előre vetítik a *baloldali pártok által szorgalmazott szociális fordulat* igényét és lehetőségét is. A preambulum különös jelentőségét az adott történelmi szituációban méltóképpen fejezik ki Parragi képviselő újabb gondolatai. „A magyar történelemben első ízben emeljük törvényerőre az emberi jogokat. Olyan alapkő ez, amely nélkül semmilyen alkotmány és semmiféle politikai rendszer nem lehet biztos és szilárd, mert csak az a politikai rendszer és alkotmány lehet tartós, amely az emberi jogok fundamentumán, az emberi jogokat meghatározó isteni és természeti törvényeken épül fel.”² Úgy van! – szólhatunk egyetértően az így bekiabáló kisgazdákkal együtt.

A köztársasági törvény elfogadását követő *első időszak* lényegében a *törvény végrehajtása érdekében* elfogadott törvényhozási aktusokat foglalja magában. Ide sorolhatjuk mindenekelőtt a *köztársaság büntetőjogi védelméről rendelkező 1946. évi VII. tv.-t*. Ez büntetnek nyilvánít minden a köztársaság megdöntésére irányuló szervezkedést, valamint minden olyan tevékenységet, amely az *állampolgári szabadság, a jogegyenlőség ellen, vagy nemzetiségi, faji, illetve felekezeti gyűlölködés felkeltésére* irányul. A törvény intézkedett a köztársasági elnök személyének különleges büntetőjogi védelméről is.

A Magyar Közigazgatási Bíróság elnöke már 1946. február 27-én feliratban hívta fel a nemzetgyűlési képviselők figyelmét arra, hogy a köztársasági törvényben felsorolt jogokat illetően mulasztás történt. Rendkívül fontosnak tartotta az alapvető jogok érvényesítése *garanciáinak* megteremtését, vagyis e jogoknak a *független bíróság védelme* alá helyezését. Lehetőséget kell tehát adni az állampolgároknak arra, hogy jogai, megóvása céljából független bírósághoz fordulhassanak.³ (Ez az igény egyébként már a *pártközi tárgyalások* során is

² Lásd: előző mű 243. p.

³ Magyar alkotmánytörténet, 254. p.

felmerült, és végül *tudatosan maradt ki* a törvényjavaslat szövegéből.) Ilyen előzmények után 1946 májusában került a Nemzetgyűlés elé az „*emberi alapjogok hatályosabb védelmérő*” szóló törvényjavaslat. Az 1946. évi X. t.-c. 5 évig terjedő börtönnel rendeli büntetni azt a közhivatalnokot, aki hivatali eljárásban vagy intézkedésével másnak az *1946: I. törvénycikk bevezetésében foglalt valamely természetes és elidegeníthetetlen jogát törvényellenesen megsérti*. Ha azonban a cselekmény másnak *jelentékeny kárt vagy más súlyos sérelmet* okoz, a büntetés 5 évig terjedő fegyház. A szabadságvesztés büntetésen felül a *hivatalvesztést* és a *politikai jogok gyakorlásának felfüggesztését* is ki kell mondani. Az *alapvető jogok intézményes bírósági jogvédelmét* tehát végül is *ez a törvény sem* teremtette meg, minthogy arról sem tudunk, hogy a X. tc. alapján *bárkit is elítéltek volna* az alapvető jogok megsértése miatt. Nem szabad lebecsülni ugyanakkor az előző rendelkezések *jelentőségét*, hiszen *először teremtették meg a magyar közjog történetében az emberi jogok törvényes védelmének lehetőségét*.

A második Magyar Köztársaság közjogi törvényhozásának az emberi jogok területén lényegében az *elmaradt következetes polgári forradalom hiányosságait* kellett pótolnia. Ez a feladat két területen jelentkezett. Egyrészt *el kellett törölni a még létező feudális maradványokat*, másrészt pedig gondoskodni kellett az *egyenjogúság (jogegyenlőség) megvalósításáról*.

A. A feudális maradványok eltörlése

Időrendi sorrendben haladva a feudális maradványok eltörlésére irányuló törvények közül a *magyar főudvarnagyi bíróság megszüntetéséről* szóló 1946. évi IV. tc.-t kell megemlítenünk. Ez a bíróság a *volt uralkodóház tagjainak* és egyes más kiváltságos személyeknek a *külön bírósága* volt, és ezért – az indoklás szerint – „*annak további fenntartása sem az osztálykülönbségek megszüntetésére irányuló törekvésekkel, sem pedig a jogegyenlőség gondolatával nem egyeztethető össze*”.

A *történelmi magyar magánjog* köztudottan a *nemesi és nem nemesi jogok dualizmusán* épült fel. A nemesi magánjog alapintézményei az 1848-as

törvényhozás során ugyan eltűntek, de *modern polgári törvénykönyv* megalkotására *nem került sor*. Az 1861-ben összehívott *Országbírói Értekezlet* megkezdte az új magánjog felépítését, de az ún. ideiglenes törvénykezési szabályok egy ponton visszatértek a régi nemesi múlthoz, és a *házasság alatti közös szerzeményekre nézve* megtartották a *rendi megkülönböztetést*. 1946-ban a Nemzetgyűlés a magánjogi jogalkotás egy régi tartozását róta le azzal, hogy a *házassági vagyoni jog és az öröklési jog területén helyreállította a jogegyenlőséget*. Az 1946 évi XII. tc. („a volt rendi megkülönböztetésekből eredő egyes házassági vagyoni jogi és öröklési jogi szabályok hatályának megszüntetéséről”) 1 §-a kimondta, hogy azok a jogszabályok, amelyek a *nemes, honoracior*, valamint a *jászkun férj javára* a házastársak szerzeményi közösségének rendszerétől eltérően a házassági vagyoni jog körében, az ilyen férj özvegye részére pedig az öröklési jog terén és a kiházásítás tekintetében *különleges jogállást* állapítanak meg, *hatályukat veszítik*. A 2 § értelmében pedig megszűnt a *törvényes hitbér* intézménye. Figyelemre méltó a *kor sajátosan kevert ideológiájának* hatása a törvény indoklására, amelynek szövegében ugyanúgy olvasható a „feudális csökevény”, a „szociális igazság” kitétel, mint a „demokrácia alapelveire”, illetve a „jogegyenlőségre” történő hivatkozás.

Az 1947: IV. törvénycikk intézkedett *egyes címek és rangok megszüntetéséről*. A törvény megszüntette a *magyar nemesi és főnemesi rangokat* (herceg, örgróf, gróf, báró, nemes, primás, primor, lófő). Megszűnt továbbá az „örökös főispán” cím, és azok a *rangjelző címek* (méltóságok), amelyeket mint kitüntetések rendszeresítettek (valóságos belső titkos tanácsos, titkos tanácsos, kormányfőtanácsos, kormánytanácsos stb.). A 3. § ezek, valamint a „vitéz” cím *használatát is megtiltotta*. A törvény hatálybalépésétől kezdve tilos a *nemesi előnevek, címerek és jelvények*, vagy a nemesi nemzetségi *származásra utaló kifejezések* (de genere. .) használata. Tilos olyan *címzést* használni, amely a törvénnyel megszüntetett rangra vagy rangjelző címre (méltóságra) utal (főméltóságú, nagyméltóságú, kegyelmes, méltóságos, nagyságos, tekintetes, nemzeti stb.). Meg kell jegyeznünk azonban, hogy a törvény a megszüntetett

címek és rangok használatával kapcsolatban semmiféle *szankciót nem tartalmazott*.

A feudális maradványok eltörlésére irányuló törvények közül utoljára, aránylag későn, csak 1949-ben fogadták el a *családi hitbizomány és a hitbizományi kisbirtok intézményét megszüntető 1949. évi VII. törvényt*. A családi hitbizomány intézménye a monarchikus államokban az arisztokrácia *vagyonának konzerválására*, közvetve pedig arra szolgált, hogy a trónt vagyoniilag független, magas életszínvonalú főnemesi családok serege vegye körül. Az ún. splendor familiae fenntartása ellenkezett a társadalmi különbségek lebontására irányuló demokratikus jogalkotással. Az időbeli *késést* a miniszteri indoklás egyszerűen azzal magyarázta, hogy a kérdésnek akkortájt *sem volt már nagy gyakorlati jelentősége*. A hitbizományok vagyona ugyanis túlnyomórészt mező- és erdőgazdasági ingatlanokból állott, ezek pedig a földreform során a földművesek tulajdonába, illetőleg köztulajdonba jutottak. A törvény tehát a megmaradt vagyon – családi és bérházak, ingóságok – jogi sorsát rendezte.

B. Az egyenjogúság megvalósítását szolgáló törvényhozás (1945—48) és a párizsi béke

A *politikai egyenjogúság* megvalósítását szolgálta a II. világháború utáni *első demokratikus választójogi törvényünk*, az Ideiglenes Nemzetgyűlés által elfogadott *1945. évi VIII. törvénycikk a nemzetgyűlési választásokról*. A törvény értelmében a nemzetgyűlési képviselőket *általános, titkos, közvetlen és egyenlő választójog* alapján kell megválasztani. A rendelkezések persze magukon viselték a sajátos *történelmi fordulat* jegyeit. Ennek egyik megnyilvánulása volt az, hogy a választásokon csak olyan *demokratikus párt* indulhatott, akinek részvételi jogát az Országos Nemzeti Bizottság megállapította. Szintén ennek tudható be az is, hogy *igen széles volt a választójogból politikai alapon kizártak köre*. Nem rendelkeztek választójoggal az előző rendszer hívei, a háborús bűnösök, illetve a német barát fasiszta, antiszemita vagy szélsőjobboldali szervezetek vezetői, tagjai, támogatói. Ettől eltekintve *először* jött létre a polgári demokratikus Magyarországon olyan

általános (cenzusoktól mentes, nőkre is kiterjedő) és *egyenlő választójog*, amely a gyakorlatban is alkalmazásra került. A törvény 4 §-a értelmében nemzetgyűlési választójoga volt *minden magyar állampolgárnak*, aki a *huszadik életévét* betöltötte. Az *aktív és a passzív választójog egybeesett*, nemzetgyűlési képviselővé mindenki *választható* volt, aki a választás időpontjában választójoggal rendelkezett.

Magyarországon a XIX. század végén és a XX. század elején, amikor már a *szabad bér munkarendszer* volt uralkodónak tekinthető, keletkeztek olyan *jogszabályok*, amelyek a *rabszolgarendszer* és a *jobbágyság* „elkésztetett kisugárázásának tekinthetők”. Ezek a törvények – elsősorban a *mezőgazdasági munkapiac területén* – lehetővé tették, hogy egyes munkavállalókat hatósági intézkedéssel lehessen a szolgálati viszony megkezdésére vagy folytatására, a szolgálati szerződésben elvállalt munka teljesítésére *kényszeríteni*, a munka nem teljesítése vagy nem megfelelő teljesítése miatt *büntetéssel* sújtani, stb. Az ilyen szellemű normák a XX. század közepére természetesen mind gazdasági, mind szociálpolitikai szempontból elavultak. A háborús éveket követő rövid idő folytán azonban a munkajog átfogó reformjára, korszerű *általános munkajogi kódex* megalkotására *még nem kerülhetett sor*. Az érintett törvényekbe foglalt azok a szabályok, amelyek sértették az egyes munkavállalók *egyéni szabadságát, jogegyenlőségét és emberi méltóságát*, addig sem maradhattak a demokratikus Magyarország élő jogrendjének részei, amíg az új korszerű normákkal való pótlásukra sor kerülhetett. Mindezek alapján a Nemzetgyűlés törvényt fogadott el – az 1946 évi XIX. törvénycikket – „a munkavállalók *egyéni szabadságát, jogegyenlőségét és emberi méltóságát sértő egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről*” A 1. § (1) szerint “azok a jogszabályok, amelyek szerint egyes munkavállalókat magánjogi szerződésen alapuló *szolgálati viszony megkezdésére, folytatására és magánjogi szerződésben vállalt munka teljesítésére hatósági intézkedéssel közvetlenül kényszeríteni lehet*, hatályukat veszítik. (2) Hatályukat veszítik azok a jogszabályok is, amelyek szerint magánjogi szerződésen alapuló szolgálati viszony megkezdésének vagy folytatásának megtagadása, magánjogi szerződésben vállalt munka nem teljesítése vagy nem kellő teljesítése miatt egyes

munkavállalók ellen *bűnvádi eljárásnak* van helye. A törvény természetesen részletesen felsorolta az érintett jogszabályi helyeket is.

A *női egyenjogúság* megteremtése útján nagy jelentősége volt az 1946. évi XXII. törvénycikknek, amely a *nőknek az egyetemekre és főiskolákra való felvétele* tárgyában született. A nők felsőoktatásba való felvételét illetően a két világháború között ellentmondásos helyzet alakult ki Magyarországon. A *leány-középiskolákról* szóló 1926: XXIV. tc. 15 §-a kimondta, hogy „a leány-középiskola *érettségi bizonyítványa* úgy az egyetemre, illetőleg főiskolákra való felvétel, mind pedig a minősítés tekintetében a fiú középiskola érettségi bizonyítványával *egyenlő értékű*.” Ez a törvényhely ugyanakkor felhatalmazta a *vallás- és közoktatásügyi minisztert* arra, hogy a leányoknak egyes egyetemi karokra, illetőleg főiskolákra való *felvételét* rendeleti úton *korlátozhassa*. Az így kiadott 63.000/1927. V.K.M. számú rendelet *nem tette lehetővé nők felvételét* a tudományegyetem római katolikus hittudományi karára, a jog- és államtudományi karokra, a műegyetem mérnöki, gépészmérnöki és vegyészmérnöki osztályára, továbbá az egyetemi közgazdaságtudományi kar közgazdasági és közigazgatási, valamint külügyi szakosztályára, és *korlátozta a nők felvételét* a műegyetem építészeti osztályára, valamint az egyetemi közgazdaságtudományi kar kereskedelmi szakosztályának kebelében működő kereskedelmi iskolai tanárképzőbe. Ezeken a *korlátozásokon felül* 1946-ig nem vehettek fel nőket az agrártudományi egyetem állatorvosi osztályára és a műegyetem bánya-, kohó- és erdőmérnöki karára sem. A fenti törvényt a *középiskolákról* szóló 1934: XI. tc. teljes egészében hatályon kívül helyezte. Ez viszont már *elmulasztotta annak deklarálását* is, miszerint az érettségi bizonyítványok *elvileg egyenlő értékűek*, a nők felvételét *korlátozó rendelkezések* ugyanakkor legnagyobb részükben *hatályban maradtak*. A II. világháború után az ideiglenes kormány 6660/1945. M.E. számú rendeletével *először* az 1945/46. évtől kezdődően a tudományegyetemek *jog- és államtudományi karait nyitotta meg a nők előtt*. (A 10440/1945. ME. sz. rendelet az *ügyvédi kamarákat* is megnyitotta a nők számára.) Ezt követően került elfogadásra az 1946: XXII. törvénycikk, amely általános érvennyel mondta ki, hogy „a nők az egyetemek valamennyi karára,

valamint a főiskolákra hallgatóul a megállapított létszám keretén belül *minden korlátozás nélkül felvehetők*”. A nők felvételéhez ezután a férfi hallgatókéval *azonos előfeltételek* szükségesek. (Ez a rendelkezés *nem érintette* a hittudományi karokra eddig fennálló szabályozást.) A törvény tehát biztosította a *nők teljes egyenjogúságát* a felsőoktatási intézményekbe való bejutásuk lehetőségét illetően.

A világháború befejezését követően az *ideiglenes nemzeti kormány* első feladatai közé sorolta a *zsidóságot ért faji üldözés* jegyében fogant, kegyetlen és a magyar jogfejlődéssel ellentétes *összes rendelkezés hatályon kívül helyezését*. Ennek a 200/1945. M.E. számú *rendelettel* eleget is tettek. A Nemzetgyűlés, mint a magyar szuverenitás hordozója ugyanakkor azt gondolta, hogy az állami akarat megnyilatkozásának legünnepélyesebb formájában, *törvény alakjában* is meg kell bélyegeznie a történelem e példa nélkül álló sötét korszakát, és elégtételt kell szolgáltatnia az ártatlanul üldözötteknek. 1946 őszén el is fogadták az 1946: XXV. *törvénycikket a magyar zsidóságot ért üldözés megbélyegzéséről és következményeinek enyhítéséről*. A törvény 1. §-a, lényegét illetően egy magasztos hangvételű *deklaráció*, miszerint; „Magyarország Nemzetgyűlése ünnepélyesen megállapítja, hogy a letűnt uralmi rendszernek idegen befolyáson alapuló mindazok a *rendelkezései és intézkedései*, amelyek az ország lakosságának egy részét izraelita vallása, illetőleg zsidó származása címén jogaitól megfosztották, emberi méltóságában meggyalázták és végeredményben többségének – nagyobb részt külföldi táborokban való – megsemmisítésére vezettek: ellenkeznek az emberiség örök eszményeivel, a magyar nép erkölcsi felfogásával és a magyar jog szellemével. A Nemzetgyűlés mélységes megvetéssel bélyegzi meg ezeket a rendelkezéseket és intézkedéseket.” A nyilatkozat a továbbiakban megemlékezik a demokratikus kormányok azon *rendeleteiről*, amelyek a jogegyenlőséget helyreállították, és háláját fejezi ki az *ellenállás* bátor és áldozatkész résztvevőinek. A 2–3. § normatív rendelkezéseket tartalmaz. Lényegét illetően arról szól, hogy az állam, mindazokat a *hagyatékokat*, amelyeket örökös hiányában zsidó üldözöttek elhalálozása következtében szerez vagy szerezni fog, egy *külön alapnak* engedi át. Az *alap rendeltetése* az izraelita vallásuk, illetőleg

zsidó származásuk címén üldözött és ennek következtében segítségre utalt személyek, valamint az ily személyek javára szolgáló intézmények támogatása.

Az egyenjogúság megteremtésére irányuló törvényhozásunk következő aktusa *a házasságon kívül született gyermek jogállásáról szóló 1946: XXIX. törvénycikk* volt. A házasságon kívül született gyermek a magyar jog szerint egészen a XX. századig nemcsak az atyja, hanem az anyja családjának sem volt tagja. A század közepéig bizonyos pozitív lépések történtek ugyan, de a törvényhozás 1946-ban is úgy ítélte meg, hogy a házasságon kívül született gyermek jogállására vonatkozó rendelkezések sok vonatkozásban annyira *igazságtalanok, elavultak és hiányosak*, amiért azok reformjára feltétlenül szükség van. A törvény *két alapelven* épült fel.

Az *első alapelv* az volt, hogy *szűnjön meg a törvényes és törvénytelen származás megkülönböztetése*. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy ezután nincs sem „törvényes” sem „törvénytelen” gyermek. A törvény logikája szerint *házasságból született*, illetve *házasságon kívül született* gyermekről lehet beszélni. Ez nem jelent jogállásbeli különbséget, tartalmilag a valóságnak megfelel, és értékelést sem tartalmaz, tehát nem lehet megalázó, bántó. Az alapelvet a törvény 1. §-a önti normatív formába. „A jelen törvény célja az, hogy az *emberi egyenlőség eszméjének* szolgálatában a *családi jogállás egyenlőségét* is a származástól függetlenül az élet minden vonatkozásában minél teljesebben érvényesítse. Ehhez képest a jelen törvény erejénél fogva a *törvényes és törvénytelen származás megkülönböztetése megszűnik*.” A törvényi cél megfogalmazásának első mondatában („családi jogállás egyenlősége”) utalás történt a törvény *második alapelvére* is. Ennek értelmében a házasságból és a házasságon kívül született *gyermek jogállása egyenlő*, a házasságon kívül született gyermek nemcsak az anyjával és annak rokonaival, hanem az atyjával és annak rokonaival is rokoni, tehát öröklési kapcsolatban is áll, atyja családi nevét viseli. Az alapelv *törvényi megfogalmazását* a 19. §-ban találhatjuk. „A házasságon kívül született gyermek mind az anyjának, mind az atyjának, mind pedig ezek rokonainak *egyaránt rokona*; amennyiben a jelen törvényből más nem következik, a rokonság alapján mind a gyermeket, mind a rokonait élők közt és halál esetére

úgy illetik jogok és úgy terhelik kötelezettségek, mintha a gyermek házasságból született volna.”

A törvényhozás következő lépése a *felekezeti egyenjogúság* megteremtését célozta. Az 1947: XXXIII. törvénycikk megszüntette a törvényből vagy más jogszabályból eredő mindazokat a *különbségeket*, amelyek a *bevett s a törvényesen elismert* vallásfelekezetek jogállása között az *elismert vallásfelekezetek hátrányára* fennállottak. Hatályban tartotta ugyanakkor az 1895: XLIII. törvénycikknek a törvényesen elismert vallásfelekezetté válás feltételeire vonatkozó egyes rendelkezéseit.

Egyes irodalmi források a jogegyenlőség felé tett fontos lépésként értékelik az *egyházi iskolák államosításáról szóló 1948: XXXIII. törvénycikket* is. Nem kétséges azonban, hogy ez a törvény alapvetően az egyházak vagy legalábbis az egyházaknak a köznevelésben élvezett kiváltságos helyzete ellen irányult. Természetesen voltak ennek a lépésnek védhető szempontjai is – állam és egyház szétválasztása, a köznevelés mint állami közfeladat érvényesítése, a köznevelés egysége stb. –, de ezek elemzése túlmutat e munka keretein. Ehelyütt csak annyit jegyzünk meg, hogy az egyházi iskolák államosításának legfeljebb csak nagyon távoli, *jogi értelemben véve pedig semmilyen összefüggése nincs az egyenlőséggel.*

Az 1948: XLIII. törvénycikk a *nőkre nézve a közszolgálat körében és más életpályákon fennálló hátrányos helyzete megszüntetéséről intézkedett.* A miniszteri indoklás értelmében a „valóságos emberi alapjogokhoz tartozik a *nőnek a férfival mindenben egyenlő joga* a politikai, gazdasági, kulturális élet területén”. Ezért a „dolgozók államának”, a „magyar népi demokráciának” – a jogszabálybeli deklaráción kívül – biztosítani kell a jogok egyenlő gyakorlását is. Az 1. § szerint a „*jelen törvény célja* az, hogy a valóságos emberi alapjogok szolgálatában a megváltozott társadalmi viszonyoknak megfelelően a nők számára mind a közszolgálat körében, mind a többi életpályán való elhelyezkedés szempontjából a férfiakéval egyenlő jogállást biztosítson”. A törvény 2 §-a alapján megnyílt a lehetőség arra, hogy a nők minden olyan közszolgálatot betöltsenek, amelyektől addig jogszabályi rendelkezés, vagy ennek hiányában a gyakorlatban alkalmazott

elvek folytán el voltak zárva. A *katonai, rendőri és pénzügyőri* szolgálat különleges követelményére tekintettel felhatalmazást adtak az érintett minisztereknek arra, hogy a nők alkalmaztatásának előfeltételeit rendeleti úton állapítsák meg. Az egyenlő alkalmazás lehetőségét – megfelelő előfeltételek megléte esetén – a *közmegbízások* és a *magánalkalmaztatás* körében is bevezették. A 3. § kimondta, hogy minden olyan *hatósági engedély vagy jogosítvány* kiadásánál, amely életpályán való elhelyezkedéshez, vagy kereső tevékenység üzéséhez szükséges, a nőket a férfiakkal azonos elbánásban kell részesíteni. A 4. § értelmében, az egyes életpályákon való elhelyezkedéshez, vagy általában valamely kereső tevékenység üzéséhez szükséges *képesítés, vagy szakképzettség megszerzését* a nők számára lehetővé kell tenni. Evégből *bármely tanintézetbe, iskolába, vagy tanfolyamra* nők a férfi tanulókéval (hallgatókéval) azonos *feltételek mellett vehetők fel*. Nem érintette a törvény azokat a jogszabályokat, amelyek a nők számára egyes életpályákon való elhelyezkedések szempontjából *könnyítéseket* állapítottak meg, vagy amelyek *egészségvédelmi vagy alkati* okokból tiltottak, vagy feltételekhez kötötték a nőknek bizonyos munkakörökben való foglalkoztatását. Nem érintette továbbá a törvény a *lelkészképzésre* és egyes *egyházi tisztségek betöltésére* vonatkozó speciális rendelkezéseket sem.

1948. december 30-án jelent meg az Országos Törvénytárban a *magyar állampolgárságról szóló 1948: LX. törvénycikk*. A törvényjavaslat általános indoklásának megfogalmazásaiból világosan kitűnik, hogy ebben már egyértelműen a „*népi demokratikus állam*”, a „*proletárdiktatúra*” politikai ideológiája öltött testet. „A népi demokratikus államban *megváltozott az állampolgároknak az államhoz és egymáshoz való viszonya* is. Új tartalmat kapott az állampolgárság jogintézménye: az a közjogi kapcsolat, amely az állam polgárait az államhoz és egymáshoz fűzi. A *tőkés állam* elnyomó hatalom volt a dolgozókkal szembeni; állampolgársági kötelékbe – lényegét nézve – rabláncként súlyosodott a dolgozó osztályokra; amellyel a kizsákmányolók szorosabbra fűzték a kizsákmányoltak kiszolgáltatottságát. A *népi demokrácia állama* a munkásosztály és a vele szövetséges dolgozó parasztság uralma. *Állampolgársága*

feltétlen hűséget jelent a nép és a nép köztársasága iránt, kötelességet a nagy országépítő munkában való áldozatkész részvételre. Az új államban egybeesik az egyéni érdek a társadalom érdekével.”. Az indoklás alapfokú szemináriumokra jellemző tételes, dogmaszerű mondatai előre vetítik azt a teljes fordulatot az egypártrendszerű diktatúra felé, amely az emberi jogok és az egyenjogúság értékelésében is új felfogást képviselt a hagyományos polgári liberális értékekkel szemben.

A *második állampolgársági törvényünk* mindezek ellenére több szempontból is előrelépést hozott az egyenjogúság kibontakoztatása irányában. Megszüntette a törvény azokat a különbségeket, amelyek a *házasságból származott és házasságon kívül született gyermekek* között fennállottak. Közjogi síkon tehát ugyan azt a célt szolgálta, amit magánjogi vonatkozásban az 1946: XXIX. tc. már megvalósított. Érvényre kívánta juttatni továbbá a *nők egyenjogúságának* szempontjait is. Beépítették a törvénybe a nő szabad rendelkezési jogát állampolgársága kérdésében, és védelmezni kívánták az özvegyiségre jutott és az elvált nők érdekeit. Harmadsorban pedig jóvátételt nyújtott a törvény azoknak, akik önhibájukon kívül faji megkülönböztetést tartalmazó fasiszta jogszabályok vagy politikai üldöztetés miatt veszítették el magyar állampolgárságukat.

A vizsgált korszaknak az egyenjogúság megteremtésére, illetve a diszkrimináció tilalmának érvényesítésére szolgáló joganyagából külön is kiemelési igényel a *párizsi békeszerződés* és az azt becikkelyező 1947: XVIII. *törvénycikk*. A szerződés *politikai rendelkezéseinek* egy része (II. rész, I. Cím, 2-3. cikk) *máig hatályosan kötelezi Magyarországot az emberi jogok és alapvető szabadságok megkülönböztetés nélküli biztosítására*, valamint a *jogalkotás és a jogalkalmazás területén az egyenlő bánásmód elvének érvényesítésére*. (1. „Magyarország minden szükséges intézkedést megtesz aziránt, hogy a magyar fennhatóság alá tartozó minden személynek biztosítsa *faji, nemi, nyelvi vagy vallási különbség nélkül az emberi jogok és az alapvető szabadságok élvezetét*, ideértve a véleménynyilvánítás, a sajtó és közzététel, a vallásgyakorlat, a politikai véleménynyilvánítás és a nyilvános gyülekezés szabadságát. 2. Magyarország

továbbá kötelezi magát arra, hogy a Magyarországon életben lévő *jogszabályok* sem *tartalmukban*, sem *alkalmazásuk során* a magyar állampolgárságú személyek között azoknak *faja, neme, nyelve* vagy *vallása* alapján nem fognak különbséget tenni, sem *semmilyen megkülönböztetést* maguk után vonni akár az érdekelteknek személye, javai, üzleti tevékenység, foglalkozásbeli vagy pénzügyi érdekei személyállapota, politikai vagy polgári jogai tekintetében, akár pedig bármely egyéb tekintetben.”) A békeszerződés 3. cikke visszautal az ideiglenes kormány által korábban megtett intézkedésekre, (lásd pl. a 200/1945. M.E. sz. rendelet a zsidótörvények hatályon kívül helyezéséről) és a *jövőre vonatkozóan is eltiltja Magyarországot* a cikkben foglalt célokkal össze nem egyeztethető intézkedésektől vagy jogalkotástól („Magyarország, amely a Fegyverszüneti Egyezmény értelmében intézkedéseket tett, hogy *szabadlábra helyezze állampolgársági és nemzetiségi különbség nélkül* mindazokat a személyeket, akik letartóztatásban voltak az Egyesült Nemzetek érdekében kifejtett cselekményeik, vagy az Egyesült Nemzetek iránt érzett rokonszenvük vagy faji származásuk miatt és hogy *visszavonja az ezen a címen hozott megkülönböztető törvényeket és megszorításokat*, a fenti intézkedéseket kiegészíti és a *jövőben sem fogantatosít* olyan intézkedéseket, vagy nem hoz olyan törvényeket, amelyek az e Cikkben említett célokkal nem volnának összeegyeztethetők.”) Nyilvánvaló, hogy a párizsi békében rögzített rendelkezések *közvetlen célja* a zsidókat ért hátrányok kiküszöbölése volt, ugyanakkor a *faji, nemi, nyelvi és vallási diszkriminációt tiltó* rendelkezései már *hosszú távú nemzetközi kötelezettségvállalást* is szolgáltak. Ezekre a szabályokra nagy hatást gyakoroltak az *Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya* és az Emberi jogok *Egyetemes Nyilatkozata* (1948. december 10.) előrehaladott előkészítési munkálatainak tapasztalatai.

2. Az 1949. évi alkotmány és az egyenjogúság szocialista koncepciója

Az 1949. évi alkotmány végleg betetőzte azt a társadalmi-politikai változást Magyarországon, amelynek szellemét már a „koalíciós” időszak egyes törvényei is előre vetítették. Az 1949. évi XX. törvény közismerten az *első tudatosan szocialista alkotmányként* került elfogadásra, és így magán viselte a *korai proletárdiktatúra alaptörvényeinek* minden lényeges jellemzőjét. *Tartalmában és szerkezetében* mechanikusan követte az 1936-os szovjet, ún. *sztálini alkotmányt* és az abban testet öltött *marxista emberi jogi felfogást*.

Mielőtt a rendszerváltásig eltelt negyven év államjoga állampolgári jogokra vonatkozó koncepciójának legfontosabb elemeit bemutatnánk, *két megjegyzést* kell tennünk. Az *első tartalmi* jellegű megjegyzésünk az, hogy ezt a korszakot *sem lehet* a szocialista elmélet szempontjából *teljesen homogénnek* tekinteni. Noha lényegét illetően az *ideológiai alap változatlan* maradt, a 60-as, illetve 70-es évekre már egy *differenciáltabb*, sok elemében előre mutató álláspont és jogi szabályozás alakult ki a szocialista országokban is. Ebben nagy szerepe volt az *emberi jogok nemzetközi szabályozásának* és annak a ténynek, hogy az emberi jogok ügye a két világrendszer *ideológiai harcának eszközévé* vált a különböző nemzetközi fórumokon.

A *másik*, tulajdonképpen *technikai jellegű* megállapításunk az, hogy *egy oldalról* látszólag könnyű, *más oldalról* viszont ugyancsak nehéz az emberi jogok szocialista koncepciójának kibontása az adott korszak jogtudományi irodalmából. Először is – és ez önmagában is jelzés értékű – *nagyon szerény államjogi irodalom* áll rendelkezésre, és ezeken is túlteng az *ideologizáló jelleg*. Az érvelésük – különösen az első évtizedekben – *nem szakmai, tudományos* jellegű, hanem a politikai harc sematikus tételeire, *marxista irodalmi idézetekre* épült. Nagyon sok esetben *hiányzik a fogalmi tisztázás*, elmarad a *tételes joganyag* bemutatása, és ugyanazok a *politikai deklarációk* ismétlődnek unos-untalan. Mindig nagy hangsúlyt kapott ugyanakkor az emberi jogok *burzsoá és szocialista megközelítésének ideológiai ellentéte*.

Az alkotmány és a jogirodalom állampolgári egyenjogúságra vonatkozó tételeinek elemzését megelőzően foglaljuk össze röviden az *emberi – állampolgári jogok szocialista koncepciójának lényegét*.⁴ Az elmélet abból indult ki, hogy a szocialista államban *megváltozik az alapvető jogok jellege. Tagadták a természetjogi* felfogást, az állampolgárokat megillető jogokat a proletárdiktatúra *szocialista állama* által alkotott, és a szocialista állam gazdasági és társadalmi rendje, osztályviszonyai által meghatározott *alkotmányos jogszabályokból vezették le*. (Értsd alatta, „állampolgári jog” az, amit az állam jogszabályain keresztül az állampolgárainak biztosít, adományoz.) Mivel a szocialista állam célja, *hogy tudatosan* csak a munkásosztály, a *dolgozók* számára előnyös rendet teremtsen, ezért a jogok kinyilvánítása mellett azok *gazdasági alapjának* megteremtésére helyezték a fő hangsúlyt. Azt hirdették, hogy a *szocializmus felépítésével*, a társadalom gazdasági, szociális és kulturális viszonyainak a *párt által irányított állam* útján történő tudatos alakításával, fejlesztésével összhangban *önmagától megoldódnak* az emberi jogok problémái.

Az állampolgári jogok marxista felfogása a *gazdasági, szociális és kulturális jogokra helyezte a hangsúlyt* a szabadságjogokkal szemben. *Háttérbe szorultak a jogi garanciák*, az alkotmányok elsősorban az *anyag* (*materiális*), *illetve politikai biztosítékok* megfogalmazására törekedtek. Az állampolgári jogokat – különösen az első népi demokratikus alkotmányok – nagyrészt, csak mint a „*dolgozók*” jogait rögzítették. A *politikai szabadságjogok*, nem mint az állam beavatkozásától védő „szabadságok”, hanem mint az *állam által adományozott jogosítványok* szerepeltek. *Hiányoztak* a jogok *egyéni érvényesítésének jogi garanciái*, a jogok jelentős részével a polgárok csak mint meghatározott (*szocialista*) *kollektívák* tagjai élhettek. A *jogok katalógusa* részben *eltért*, *illetve szerényebb* volt a nemzetközi egyezmények, illetve a kor fejlett polgári alkotmányai által elfogadott listánál. A gazdasági, kulturális és szociális jogok területén sok *programszerű normával* találkozhattunk. Tovább relativizálta

⁴ V. ö. Kiss Barnabás: Az emberi–állampolgári jogok alkotmányos szabályozása Közép- és Kelet-Európában. In: Alkotmány és jogtudomány, Acta Jur. et Pol., Tom XLVII., Fasc. 4. Szeged, 1996. 59–60. p.

az emberi–állampolgári jogok létét az, hogy az alaptörvények lényegében minden

alapjog esetében lehetővé tették azok *korlátozását* a „szocialista állam érdekére” a „társadalmi rendre”, a „közérdekre” stb. tekintettel.

Az 1949. évi XX. törvény, a *Magyar Népköztársaság Alkotmánya* pontosan igazolja az előzőekben leírtakat. Az alkotmány csak a legutolsó részében, a *társadalmi rend* és az *államszervezet* alapvető intézményeinek szabályozását követően, a *VIII. fejezetben* foglalkozik az *állampolgárok alapvető jogaival* és kötelességeivel. Az alapvető jogok listáját a szabályozás sorrendjében a *gazdasági, szociális és kulturális jogok nyitják*. A jogok címettjei – négy szakasz kivételével – a „*dolgozók*”. Négy alapvető jog – a *munkához való jog*, a törvény előtti egyenlőség, illetve *egyenjogúság*, továbbá a *lelkiismereti szabadság* és a *vallás szabad gyakorlása*, valamint a *személyi szabadság és sérthetetlenség* – esetében azok alanyaiként a Magyar Népköztársaság „polgárait” jelöli meg. Ebben a megkülönböztetésben tehát egyfajta „*nemzetszuverenitási koncepció*” érhető tetten, amely tudatosan vállalja, hogy a jogok jelentős részét *csak a „nemzet”* – adott esetben a munkásosztály – tagjai számára deklarálja. Az egyes szakaszok rögzítik az alapvető jogok anyagi (materiális) és politikai garanciáit. Eleve korlátozza az alkotmány a *politikai szabadságjogok* terjedelmét, hiszen ezeket (szólásszabadság, sajtószabadság, gyülekezési szabadság stb.) csak a „*dolgozók érdekeinek megfelelően*” biztosítja.

Az állampolgárok egyenjogúságáról az alaptörvény 49. §-a rendelkezik. Az (1) bekezdés értelmében a „Magyar Népköztársaság *polgárai* a *törvény előtt egyenlők* és *egyenlő jogokat* élveznek”. Ez az alapelvyszerű bekezdés tehát különbséget tesz a *törvény előtti egyenlőség* és az *egyenjogúság* között. A *törvény előtti egyenlőségen* az erről szóló alkotmányjogi irodalom azt értette, hogy az állampolgárok a *jogalkalmazói* – mindenek előtt a *bírói – eljárás* során egyenlők. Ez lényegében két követelményt foglal magában: a) azt, hogy a jogalkalmazói (bírói) eljárás során a *jogszabályok mindenkire egyformán kötelezőek*, minden állampolgárt *ugyanazon normák* szerint ítélnek meg, b) és hogy minden állampolgár ügyében *ugyanazok a jogalkalmazó szervek (bíróságok)* járnak el,

tekintet nélkül társadalmi vagy egyéb helyzetére. Az *egyenjogság* fogalma ennél szélesebben értelmezendő. Ennek értelmében minden állampolgárt *ugyanazok a jogok (pontosabban alapjogok)* illetik meg, és *ugyanazok a kötelezettségek* terhelik.

A 49. § (2) bekezdése szerint a „*polgárok bármilyen hátrányos megkülönböztetését nemek, felekezetek vagy nemzetiségek szerint a törvény szigorúan bünteti*”. A szocialista jogelmélet abból indult ki, hogy noha a szocialista társadalom megteremti a jogegyenlőség valódi alapjait, ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lenne szükség *további garanciákra*, jogi-intézményes biztosítékokra a jogegyenlőséghez kapcsolódó normák megvalósulásához. E bekezdés – a többi szocialista alkotmányhoz hasonlóan – csak három területen – nem, felekezet és nemzetiség alapján – tiltja a diszkriminációt. Szamel Lajos szerint ez azért van, mivel „*kapitalista viszonyok között az osztályhelyzetből származó egyenlőtlenségen túl különösen a nemek, nemzetiségek és felekezetek szerinti megkülönböztetés dívik, a szocialista alkotmányok külön is aláhúzzák a polgárok nemek, felekezetek vagy nemzetiségek szerinti megkülönböztetésének tilalmát*”.⁵ Az egyenjogságnak nyilvánvalóan vannak *más védendő területei* is (politikai vélemény, társadalmi származás stb.), ezek intézményes védelme, a megkülönböztetés ilyen alapú tiltása azonban *már szemben állt volna a proletárdiktatúra államának érdekeivel*. A 49. § (3) bekezdés a Magyar Népköztársaság területén élő *minden nemzetiség* számára biztosítja az *anyanyelven történő oktatás és nemzeti kultúrájuk ápolásának* lehetőségét. Az alkotmány 50. §-a a *nemek egyenjogságáról* rendelkezett. Az (1) bekezdés értelmében a Magyar Népköztársaságban a *nők a férfiakkal egyenlő jogokat* élveznek. A (2) bekezdés rögzítette az alaptétel *anyagi garanciáit*; „A *nők egyenjogságát szolgálják*: munkafeltételeiknek a férfiakéval azonos módon való biztosítása, a terhesség esetére a nőknek járó fizetett szabadság, az anyaság és a gyermek fokozott törvényes védelme, továbbá az anya- és a gyermekvédelmi intézmények rendszere”. Az alkotmány 50. szakaszának idézett rendelkezései azt

⁵ Beér–Kovács–Szamel: Magyar államjog (1960), Tankönyvkiadó, Budapest 1972, Negyedik változatlan kiadás, 460. p.

mutatják, hogy az alaptörvény a jogegyenlőség biztosítását *két irányban* építette ki. Egyrészt kialakított olyan intézményeket, amelyek *fejlesztik* a védendő csoport lehetőségeit (anyanyelven történő oktatás, anya és gyermekvédelem stb.), *másrészt megtorlást* helyezett kilátásba [49. § (2)] azokkal szemben, akik hátrányos megkülönböztetést alkalmaznak. Az 1949. évi alkotmányunk még egy rendelkezése érintette az állampolgári egyenjogúság kérdését. A 62. § (1) garantálta az *általános és egyenlő választójogot*, a Magyar Népköztársaság polgárai számára.

Az állampolgári egyenjogúság szocialista megközelítésének felvázolásakor *több* – az általános emberi jogi koncepcióval egybecsengő – elem bemutatása látszik kívánatosnak. Ezek között találhatók *tartalmi*, a fogalom lényegét érintő, és alapvetően *formai*, a szabályozás rendszerét, technikáját érintő kérdések egyaránt.

Az állampolgári egyenjogúság szocialista fogalma és tartalma kapcsán az első értékelési pont a szerzők számára a *(burzsoá) formális jogegyenlőség* és a *(szocialista) tartalmi jogegyenlőség* szembeállítása. (Meg kell jegyeznünk, hogy a tárgyalt korszakban szűkebb témánkban egyetlen átfogó tanulmány⁶ született Halász József tollából, amely egyező vagy lényegileg egyező szöveggel *több helyen is publikálásra* került.⁷ Nem véletlen tehát, ha a kérdés elemzésekor leginkább erre támaszkodtunk.) Valamennyi szerző elismerte, hogy *hatalmas jelentőségű történeti tény* volt a polgári társadalom hajnalán a törvény előtti egyenlőség és a jogegyenlőség elismerése, hisz ez „tulajdonképpen az egyik fő megnyilvánulása az emberi jogoknak a modern társadalmakban”⁸ Ugyanakkor nyilvánvalóvá tették, hogy a polgári társadalomban a jogegyenlőség és a törvény előtti egyenlőség *csak formailag kinyilvánított jog* lehetett és az is maradt, mert a jogok egyenlősége nem valósulhatott meg gyökeresen egyenlőtlen osztályviszonyok közepette. Csak a *szocialista* társadalom nyitotta meg a

⁶ Halász József: Állampolgári egyenlőség és jogegyenlőség. In.: Állampolgárok alapjogai és kötelességei, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965., 195–227. p.

⁷ A tanulmány változatlan szöveggel megjelent az Állam- és Jogtudományban és némileg átszerkesztett formában az Állam- és Jogtudományi Enciklopédiában, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980., I. kötet, főszerkesztő: Szabó Imre, 825–834. p.

⁸ Szabó Imre: Az emberi jogok, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1968. 44. p.

jogegyenlőség új irányú fejlődésének az útját a formális jogegyenlőségtől a *tartalmi jogegyenlőség* felé. „A tőkés termelésnek és a burzsoá államnak ebből az ellentmondásából adódott az a következtetés, hogy az egyenlőség nyilván *nem lehet „abszolút”*, azaz hogy csak *relatív* egyenlőségről, *csak jogi* egyenlőségről lehet szó, s arról is csak úgy, mint bizonyos jogok gyakorlásának elvi lehetőségéről”.⁹ Halász József szerint a *“szocialista állampolgári egyenjogúság nem a polgári alkotmányok által deklarált formális jogegyenlőség egyszerű megismétlése. Alapjában új, tartalmában teljesebb egyenlőséget jelent, amelynek megvalósulását a szocialista társadalmi és gazdasági rendben lévő biztosítékok garantálják. A szocialista egyenjogúság valamennyi állampolgár társadalmi és politikai egyenlőségének elvén nyugszik, felöleli az állami, gazdasági és társadalmi élet egészét”*.¹⁰ Összegezve megállapíthatjuk, hogy állampolgári egyenjogúság szocialista tartalmának kutatói a *tartalmi jogegyenlőség* értelmezése kapcsán „át- átcúsztak” a *társadalmi-politikai értelemben vett egyenlőség* áhított kommunisztikus ideája felé. Elfeledkeztek időnként arról, hogy az egyenjogúság – jogegyenlőség szigorúan *csak (formális) jogi* aspektusból megközelíthető fogalom, amely az *állampolgárok jogi státusának, vagyis alapvető jogaik és kötelességeik egyenlőségében* ölt testet.

Az egyenjogúság fogalmának „összemosása” a társadalmi egyenlőséggel minden bizonnyal *ideológiai, propagandisztikus* célokat szolgált. Igen érdekes, hogy az ilyen „tiszteletkör” megtétele után – abban a kevés esetben, amikor ezek meghatározására egyáltalán sor került – viszont *sakmailag korrekt, lényegében ma is helytálló definíciókkal* is találkozhatunk. Ezekből *kettőt* idézünk az alábbiakban, amelyek *együttesen* pontosan visszaadják a jogegyenlőség, illetve az egyenjogúság fogalmának *legfontosabb elemeit*. Szamel Lajos szerint „az *állampolgári jogegyenlőség* szocialista értelemben azt jelenti, hogy a társadalom minden tagjára *ugyanaz a jogi szabályozás* érvényes és a társadalom egyetlen tagja *sem élvez különleges jogosítványokat*, de nincs is terhelve *különleges kötelezettségekkel*. Ebből folyóan jelenti azt, hogy a törvényekben biztosított

⁹ Kovács István: Bevezető, In.: Az állampolgárok alapjogai és kötelességei, 44–45. p.

¹⁰ Halász József: i. m. 212. p.

jogokkal mindenki egyaránt élhet – minden lényeges nemi, felekezeti stb. különbségekre való tekintet nélkül – és hogy e tényleges különbségek nem szolgálhatnak alapul az állampolgári kötelességek teljesítése alóli kibúvársra.¹¹ Más tényezők fontosságát hangsúlyozza tanulmányában Halász József, amely szintén sok helyes gondolatot tartalmaz az egyenjogúság jogrendszerbeli elhelyezését illetően. Az *állampolgárok egyenjogúsága* a szocialista államokban – írta Halász József – koncentráltan fejezi ki az *állampolgárok jogi helyzetének lényegét*. Nem az állampolgárok egyik jogosítványát jelenti az alapjogok és kötelességek katalógusán belül, hanem az *állampolgárok jogi statusának alapvető elvét*, mely minden alapjogra és kötelességre kihat, mindegyik lényeges eleme. Az állampolgári egyenjogúság éppen ebből az *alapelvi jellegéből* következően az állampolgárok *jogi helyzete* meghatározásának olyan *elsődleges követelménye*, amely az egyes állampolgárok, valamint az állam és a társadalom, illetve ezek szervei közötti viszonyban minden esetben a *konkrét jogszabályok keretében kialakuló jogosítványok alapjául* szolgál.¹²

Az állampolgári egyenjogúság definíciója ismeretében vegyük sorra a szocialista elmélet szerint ennek *további tartalmi elemeit*. A marxista jogelmélet kiemelte a *társadalmi és gazdasági viszonyok elsődleges, meghatározó szerepét* és hatását az állampolgári egyenjogúság tartalmának alakulására. A polgári alkotmányokban deklarált általános jogegyenlőség és törvény előtti egyenlőség szerintük *nem fogja át* a szocialista állampolgári egyenjogúság körébe tartozó jogosítványokat és azok biztosítékait. Az *állampolgári egyenjogúság szocialista fogalma* ugyanis *egyaránt átfogja* és jelenti a szocialista *jogegyenlőséget* és a *törvény előtti egyenlőséget*, minden állampolgár *egyenlő alapjogait és kötelességeit* a gazdasági, társadalmi-politikai, kulturális életben és az állampolgári *egyenlőség biztosítékait*.

Az előző gondolatból is következik, hogy a marxista jogelmélet és államjog képviselői is világosan *elhatárolták* egymástól a *törvény előtti egyenlőség* és az *egyenjogúság* fogalmát. Szabó Imre szerint a *jogegyenlőség*

¹¹ Beér–Kovács–Szamel: Magyar államjog, 460. P.

¹² Halász József: i. m. 221. p.

főképpen a *jogok tartalmára*, a *törvény előtti egyenlőség* pedig *értvényesítésük módjára* utal. Így az „a tétel, hogy az *állampolgárok jogokban és a törvény előtt* egyaránt egyenlők, *együttesen* azt jelzi, hogy fajra, nemre, nemzetiségre, társadalmi helyzetre való tekintet nélkül *azonos jogok* illetik őket és *azonos állami hatóságok (bíróságok) előtt* lefolytatott eljárásnak vethetők alá. Ebből a megkülönböztetéseknek, azaz a *diszkriminációnak tilalma később külön joggá* vált, míg a *tartalmi és formai egyenlőség önálló jogként* maradt meg”.¹³ Halász József megközelítésében a *törvény előtti egyenlőség* nem jelent mást “mint a törvények mindenki számára *egyenlő alkalmazását*, a *szocialista törvényesség* megtartásának biztosítását, mely utóbbi az egész szocialista államszervezet tevékenységének egyik meghatározó, alapvető elve. A törvény előtti egyenlőség fogalma ilyen értelemben magában foglalhatja az állampolgárok egyes *jogai egyenlőtlenségét kimondó törvények* egyforma érvényesítésének követelményét is. Ettől *eltérően* az *állampolgári egyenjogúság* követelményének érvényesítése a *jogalkotásra* is kiterjed, ugyanakkor az állampolgárok és a szocialista állami szervek egymáshoz való viszonyában *más alapvető biztosítékok* fejlesztését is szükségesé teszi. Az állampolgári egyenjogúság és a törvény előtti egyenlőség fogalmának *felcserélése*, illetve *azonosítása* tartalmilag a *szocialista törvényesség* megtartását, a *törvények helyes alkalmazását jelentené*.”¹⁴ A szerző alapvetően helyes érvelése egy ponton szenved csorbát. A *szocialista törvényességet* ugyanis előbb a törvények „*egyenlő*”, utóbb pedig a törvények „*helyes*” alkalmazásával azonosítja. A *törvény előtti egyenlőség* a törvények *egyenlő*, a (szocialista) *törvényesség* pedig a törvények *helyes* alkalmazását jelenti. Mivel véleményünk szerint, az *egyenlő* alkalmazás a *helyes* alkalmazásnak csak egyik, noha talán legfontosabb feltétele, úgy azt a szabályt mondhatnánk ki – a szerző logikájával élve –, hogy a törvény előtti egyenlőség a (szocialista) törvényesség *egyik* biztosítója.

Az állampolgári egyenjogúság *különleges helyet* foglal el az állampolgári *jogok rendszerében*. Mint már arra már utalás történt, *nem egyetlen jogosítványt*

¹³ Szabó Imre: i. m. 43–44. p.

¹⁴ Halász József: i. m. 112–113. p.

jelent csupán az alapjogok palettáján, hanem az *állampolgárok jogi helyzetének lényegét* kifejező *alapelveiről* van szó. Az állampolgári egyenjogúság érvényesülése – írta Halász József – az *állampolgári alapjogok megvalósulásának fontos előfeltétele*, jellegét tekintve *általánosabb* s ugyanakkor *szélesedő* értelemben merül fel és ezért a *jogi biztosítékok és azok differenciált fejlesztésének szükségessége* is a társadalmi-politikai, gazdasági, kulturális, szociális élet különböző területein jelentkezik.¹⁵ Szabó Imre szerint a *törvény előtti egyenlőség* az állampolgári *jogok élén áll*, vagy ezek körét éppenséggel *átfogóan lezárja*. Az összes többi jogoknak egy bizonyos szempontból nézett *funkcionális vetülete*, amely más jogok *érvényesülési módját*, a hatóságok, bíróságok előtti *jogilag egyenlő érvényesítésük jogát* fejezi ki és biztosítja.¹⁶

Az állampolgári egyenjogúságról szóló tanítások egybehangzóan hirdetik azt, hogy annak *tartalma* nem egyszer s mindenkorra adott, hanem a szocialista társadalom egyes fejlődési szakaszaiban *fokozatosan változik*. Tulajdonképpen nyíltan bevallották, hogy – különösen a proletárdiktatúra első időszakában – *nem valósult meg a teljes egyenjogúság*. Azt hangsúlyozták, hogy a *szocialista törvényesség*, a *szocialista jellegű és tartalmú*, vagyis meghatározott osztálytartalmú jogszabályok következetes érvényesítését jelenti. A „szocialista” jelző tehát *szűkítést, korlátozást* jelentett a jogok érvényesíthetőségét illetően több vonatkozásban is. Egyes szocialista országok például a *volt kizsákmányolókat* kirekesztették bizonyos *politikai jogok* gyakorlásából. Az 1949. évi magyar alkotmány nem korlátozta az „osztályidegen” állampolgárok választójogát. A választásokon részt vehettek, azonban arra hivatkozva, hogy az alkotmány értelmében a hatalom a város és falu dolgozói kezében van, az *államhatalmi szervek tagjai sorába általában nem kerülhettek be*. A szocialista alkotmányok *tiltották* például az olyan szervezkedést és egyesülést, amelynek célja a „szocialista állam célkitűzéseivel” ellentétes.

Nemcsak a politikai jogok, hanem *más állampolgári jogok* érvényesíthetőségére is kihatott az az alkotmányi szabályozás, amely többek

¹⁵ Halász József: i. m. 213. p.

¹⁶ Szabó Imre: i. m. 40–42.p.

között *gazdasági, szociális és kulturális jogok* többségét is csak a *“dolgozók”* számára biztosította. Magyarországon például a munkás- és parasztszármazású fiatalok támogatása jegyében a közép- és felsőfokú oktatásban hosszú évtizedekig alkalmazásra került a *származás szerinti elbírálás* követelménye. A hivatalos álláspont szerint a *„szocializmus alapjainak lerakása”* után fokozatosan megszűntek azok a körülmények, amelyek *„a volt kizsákmányolók”* alapjogainak korlátozását szükségessé tették. Magyarországon az *1972-es alkotmányreform* következtében *általános állampolgári jogokká* szélesedtek a korábban csak a *„dolgozóknak”* járó jogok, de a politikai jogok *korlátozásának* alkotmányos lehetőségei továbbra is fennmaradtak. Az alkotmány 54. § (2) értelmében *“az állampolgári jogokat a szocialista társadalom érdekeivel összhangban kell gyakorolni”*. A 64. § pl. a szólásszabadságot, a sajtószabadságot és a gyülekezési szabadságot a *„szocializmus, a nép érdekeinek megfelelően”* biztosította. Bihari Ottó államjogi (alkotmányjogi) tankönyvében az emberi-állampolgári jogok fejlődésének *két szakaszát* határolta el egymástól. *„A szocializmus felépítésével a társadalmi-gazdasági viszonyok tehát az állampolgári jogok kiteljesedéséhez vezetnek: az első időszakban elsősorban a kollektívák egyenlősége és jogai (munkásellenőrzés, nemzetiségi egyenjogúság stb.) az egyéni gazdasági – szociális - kulturális jogok szabályozására és biztosítására kerül sor, majd a szocializmus felépítése után a szabadságjogokéra, az egyenlőséget biztosító különféle jogokéra.”*¹⁷

A szocialista jogelmélet nem ismerte el ugyan semmiféle *osztálykülönbséget*, de azt nem tagadta, hogy az emberek között *családi helyzetük, hivatásuk, tehetségük, munkájuk, szellemi törekvéseik, koruk, egészségi állapotuk* stb. alapján természetes különbségek vannak. A jognak – nem csak a szocialista jognak – ezekkel az egyenlőtlenségekkel természetesen számolnia kell. Helyesen mutatott rá ezért az *állampolgári egyenjogúság tartalmi elemei* között Halász József arra, hogy az egyenjogúság *nem jelenti valamennyi állampolgár konkrét jogosítványainak és kötelességeinek mechanikus azonosítását*. Az egyes állampolgárok *egyéni alanyai jogai és kötelességei, amelyeket különböző*

¹⁷ Bihari Ottó: Államjog (Alkotmányjog), Tankönyvkiadó, Budapest, 1984., 139. p.

tényleges körülmények között különböző jogviszonyokban szereztek, nem lehetnek minden állampolgár esetében egyformák. Teljes egyenlőséget csak teljesen egyenlő feltételek között lehet biztosítani, míg egyenlőtlen feltételek esetén az egyenlőség elvének biztosítása érdekében eltérő kritériumok alkalmazása szükséges. (Ez utóbbi gondolat lényegében az ún. pozitív diszkrimináció alapja.) Az alkotmányok – amikor állampolgárok jogainak egyenlőségét, a faji, nemi, vallási stb. alapon történő megkülönböztetés tilalmát rögzítik – az alapvető politikai, gazdasági, és kulturális jogok egyenlőségét hirdetik meg. Ezen belül azonban nem zárják ki az alapján egyenjogú állampolgárok konkrét tényleges helyzetével, adottságaival összefüggő különbözőségek érvényesülését. Az egyenlő alapvető jogok alkotmányi megállapítása a polgárok adottságainak, tehetségének munkaképességének megfelelő egyenlő lehetőségek biztosítását jelenti a társadalomban. A jog célját tehát csak a különbözőségek figyelembevételével, a megalapozott és lehetőleg jogszabályokban rögzített differenciálás feltételei mellett tudja megvalósítani.¹⁸

Az emberi jogok szocialista koncepciója kapcsán már említés történt arról, hogy a marxista felfogás háttérbe szorítja az *egyén* valóságos szabadságát a *közösséggel*, a csoport, illetve társadalmi érdekekkel szemben. Főként a *korai alkotmányokra* jellemző az, hogy az alapjogokat, főként pedig a politikai jogokat *nem egyéni*, hanem kollektív jogként szabályozták. Mint Kovács István írta, „az első szovjet alkotmány még bizonyos fokig nyitva hagyta azt a kérdést, hogy az állampolgári jogokat általában, de különösen egyes politikai szabadságjogokat *egyedi* (azaz közvetlenül az állampolgárokat egyénileg jogosító), avagy *kollektív*, azaz csak meghatározott szervezetek, testületek közbeiktatásával gyakorolható jogosítványokként szabályoz. Ide sorolhatók különösen a *gyülekezési, egyesületi* és sajtószabadsággal kapcsolatos rendelkezések. A *későbbi fejlődés* azt mutatja, hogy a szocialista államok jogalkotása általában *egyedi jogosítványokként* fogja

¹⁸ Lásd erről Halász József: i. m. 218–219. p.

fel ezeket.”¹⁹ A szerző utalt arra is, hogy ez *nem derült ki* gyakran az *állami szervek gyakorlatából*, amelyek továbbra is *csak meghatározott szervezeti formákhoz* (értsd alatta a párt által elismert társadalmi szervezetekhez) kapcsolatan ismerték el a politikai jogok gyakorlásának lehetőségét.

A *jogok jellegének* meghatározása (egyéni jog – kollektív jog) mindig fontos kérdése maradt az aktuális alkotmányozásnak. Az imént *vázolt tendencia* *érvényes* volt az *egyenjogúság* érvényesítésének vonatkozásában is. Ma is pontos és differenciált szabályozást igényel az egyes egyének, illetve *társadalmi csoportok, mint kollektívák* (pl. nemzetiségek, etnikai csoportok, vallási közösségek stb.) egyenlő jogainak biztosítása, illetve hátrányos megkülönböztetésük tilalmának érvényesítése. Ennek már persze többnyire *nem vagylagosan, hanem párhuzamos jelleggel*, vagy egymást *kiegészítve* kell megvalósulnia.

A szocialista egyenlőség elve nemcsak valamennyi állampolgár ilyen értelmű egyenjogúságát jelenti, hanem *alapvető kötelességeik egyenlőségét* is. Az állampolgárok egyenjogúságának a kötelességek egyenlőségével történő kiegészítése a *jogok és kötelességek szoros kapcsolatát* jelzi. Arra mutat, hogy a jogok és kötelességek csak *egységben, szerves összefüggésben* alkotják a állampolgárok jogi státusát. A *jogok és kötelességek egysége* egy régi munkásmozgalmi elv tükröződése az alkotmányokban. A proletárdiktatúra alaptörvényei számos új, „szocialista tartalmú”, a polgári alkotmányokban ismeretlen kötelezettséget tartalmaztak, amelyek jelentős része *jogilag megragadhatatlan*, tehát csak egyfajta *erkölcsi jelleggel* értelmezhetők. A II. világháborút követő időszak *első egységes magyar alkotmányjogi(!) tankönyve* 1951-ben e gondolatokkal összefüggésben a következőket írta: „A Sztálini Alkotmányban új kifejezést nyertek az állampolgári kötelességek is. Ezek a kötelességek az Alkotmány megtartása, a törvények teljesítése, a munkafegyelem megőrzése, a társadalmi kötelezettségek becsületes teljesítése, a szocialista együttélés szabályainak tiszteletben tartása, a társadalmi, szocialista tulajdon

¹⁹ Kovács István: A szocialista alkotmányfejlődés új elemei. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962., 49. p.

megszilárdítása, az általános védkötelezettség, a haza védelmének szent kötelessége. E kötelességek, minthogy az Alkotmányban nyertek kifejezést, *jogi kötelességek*, de ugyanakkor a szovjet polgár számára erkölcsi kötelességet is jelentenek. A szovjet *emberben megszűnik a jogoknak és kötelességeknek az a szembenállása*, amely jellemző a burzsoá államokra: a szovjet polgár tudatában van annak, hogy az „állampolgári jogok és kötelességek egysége megbonthatatlan s ez az egység biztosítja egyéniségének szabad kifejlődését, emelkedését, a szovjet szocialista társadalommal együtt való fejlődését”.²⁰ Az újabb szocialista alkotmányok a kötelezettségek katalógusát még tovább bővítették. Megjelent például a képességeknek megfelelő munka, a műveltség növelése, a szakképzettség gyarapítása, a szocialista országok közötti együttműködés erősítése és a népek közötti béke védelmének kötelessége.

1949. évi alkotmányunk az állampolgári kötelességekről az állampolgárok jogairól és kötelességeiről szóló VIII. fejezet utolsó három (59–61.) szakaszában rendelkezett. A szabályozás jellege és tartalma ebben a vonatkozásban is tökéletesen megegyezett a szovjet alkotmányéval. Az 59. § értelmében a „*Magyar Népköztársaság polgárainak alapvető kötelessége*: a nép vagyonának megvédése, a társadalmi tulajdon megszilárdítása, a Magyar Népköztársaság gazdasági erejének fokozása, a dolgozók életszínvonalának emelése, műveltségük gyarapítása és a népi demokrácia rendjének megerősítése”.

Az 1972-ben végrehajtott általános alkotmányreform érintette a kötelességek szabályozását is. A VII. fejezet *bevezető jellegű elvi* rendelkezései közé bekerült az az *általános szabály*, hogy „*a jogok gyakorlása elválaszthatatlan az állampolgári kötelességek teljesítésétől*”. [54. § (2) második fordulata] A jogok és kötelességek összekapcsolásának *jogi relevanciája nem volt*, ez pusztán megismétlése annak az *erkölcsi* alaptételnek, amely már a II. világháborút megelőző időszak Magyarországon is a kötelességek teljesítésétől tette függővé a jogok „igénylését”. Ez a tétel az állampolgár „*alattvalóként*” való megközelítéséből ered. Az alkotmányi szabály tartalmát véleményünk szerint helyesen tárta fel tankönyvében Bihari Ottó. Ez annyit jelent csupán, a társadalom

²⁰ Magyar alkotmányjog (Szerk.: Beér János), Tankönyvkiadó, Budapest., 1951., 362. p.

akkor tudja az alapvető jogokhoz szükséges anyagi, szociális bázist megteremteni, ha az állampolgárok kötelezettségeik teljesítésével ehhez hozzájárulnak, illetve csak akkor lehet más jogokat is biztosítani, ha az állampolgárok magas erkölcsi szinten maguk is kiállnak ezek támogatásáért. *Nem jelenti* azonban azt, mintha az *egyes polgárok* részére *csak abban az esetben* lehetne, vagy *kellene* biztosítani az *alapjogokat*, ha kötelezettségeiket, illetve *egyes kötelezettségeiket* teljesítik. Az *alapjogokban való részesülésnek ugyanis nincs feltétele*. Az állam szerveinek kötelességük, hogy ezeket az állam polgárainak biztosítsák.”²¹ Az *alkotmánymódosítás* egyébként némileg érintette az állampolgárok *alapvető kötelességeinek* a körét is. A katalógusból kikerült a „*dolgozók életszínvonalának emelése*”. Magyarázatot sem igényel, hogy ez nem is lehetett a „dolgozók”, hanem kizárólag az *állam kötelessége*. Új kötelezettségként jelent meg a megreformált alkotmány 69. §-ában „*az ország természeti és kulturális értékeinek oltalmazása*”, a „*népi demokrácia rendjének megerősítése*” helyébe pedig a „*társadalom rendjének erősítése*” került.

Az első szovjet alkotmányok az állampolgári jogok kérdésének döntő oldalát *nem formai* kinyilatkoztatásukban, hanem azok *anyagi megvalósításában* látták. Mint Kovács István írta, 1918-ban *elvi jelentősége* volt az állampolgári jogok területén az *anyagi (gazdasági) biztosítékok előtérbe állításának*. Ezek hangsúlyozása jelezte a *teljes szembefordulást a polgári* alkotmányokban addig ismert szabályozási móddal, ahol a *formális jogi biztosítékok* differenciált rendszere alakult ki. Az *első időszak szocialista alkotmányai* anélkül, hogy tagadták volna a jogi garanciák jelentőségét, gyakorlatilag mégis háttérbe szorították azokat. A jogi garanciák elhalványítását az a körülmény is indokolta, hogy az adott időszakban az állami élet számos területén *még hiányoztak* azok a (szocialista) *jogszabályok*, amelyek a jogi garanciák valóságos érvényesítésének nélkülözhetetlen előfeltételei. Az *1960-as évektől* kezdődően az *államjogtudomány* egyes képviselői *kritika* alá vették ezt az egyoldalú álláspontot. A szocialista államjogi irodalom a *gazdasági biztosítékok* jelentőségének *változatlan kiemelése* mellett a *biztosítékok egész rendszerét* (jogi, politikai,

²¹ Bihari Ottó: i. m. 145. p.

ideológiai) hangsúlyozandónak tartotta. Kovács professzor is elérkezettnek látta az időt a *jogi biztosítékok részletesebb és konkrétabb* alkotmányi kifejtésére, különösen a *személyiséghez fűződő jogok* és a *politikai szabadságjogok* területén.²² Halász József tanulmányában szintén megállapítja az állampolgári egyenjogúsággal foglalkozó irodalom *egyik lényeges hiányosságát*, azt ugyanis, hogy *háttérbe szorult a politikai és jogi garanciák* konkrét, differenciált elemzése, valamint a gazdasági, szociális biztosítékokkal szoros kölcsönhatásban való *érvényesülésük feltételeinek* tanulmányozása.²³ Bihari Ottó az 1980-as évek közepén írt tankönyvében az állampolgári alapjogok *reális joggá* válásához *legfontosabbnak* már az ún. *intézményes vagy jogi biztosítékok* rendszerét tekintette. (Emellett a biztosítékok még két, egymást *kiegészítő* típusát különítette el; a *gazdasági-társadalmi-politikai alaptól* származó és az ún. *erkölcsi-társadalmi garanciák* körét.)²⁴

Az állampolgári egyenjogúság szocialista koncepciójának tartalmi vonatkozásai után térjünk át a téma *formális, szabályozási és rendszertani* problematikájára. Az első kérdés az *egyenjogúság (jogegyenlőség) helye az emberi-állampolgári jogok rendszerében, az állampolgári jogok köre és csoportosítása keretében*. Kovács István szerint az állampolgári jogok egyes csoportjai megkülönböztetésének annyiban lehet *jelentősége*, hogy a jogok egyes csoportjainak *más és más garanciák* felelhetnek meg. A jogok csoportosítása visszahathat továbbá az egyes *jogok alkotmányi elhelyezésének* meghatározására is, és hozzásegíthet bennünket ahhoz, hogy az állampolgárokat megillető jogok és köteleességek sorából szabatosabban *válasszuk ki* azokat az *intézményeket*, amelyeket az *alapvető jogok* közé sorolhatunk, és így az *alkotmányban szabályozandók*.²⁵ Az *összefoglaló jellegű* szocialista államjogi művek többsége *adott valamilyen osztályozást*, de jóval *kevesebb* volt az olyan munkák száma, melyek az *osztályozási elvek és módszerek* tekintetében *elméleti magyarázattal* is szolgáltak volna. Általánosságban *elutasították a formális* osztályozási módok

²² Kovács István: i. m. 248–249. p.

²³ Halász József: i. m. 197. p.

²⁴ Bihari Ottó: i. m. 141–142. p.

²⁵ Kovács István: i. m. 242. p.

mindegyikét, vagy legalábbis az egyes intézmények *társadalmi tartalmára* épülő tagolást tartották *elsődlegesnek*. A *formális* ismérvek – mint pl. az *anyag jogi és eljárásjogi* elemek – megkülönböztetésére épülő osztályozást *másodlagosnak* tekintették.

A szocialista államjogi irodalom egy része egyszerűen az *alkotmányban adott felsorolásnak* megfelelően csoportosította az állampolgári alapjogokat, és ennek megfelelően helyezték be a rendszerbe az állampolgári egyenjogúság problémáját. Az 1951-ben kiadott *alkotmányjogi*, és az 1960-ban megjelent *államjogi tankönyv* az állampolgárok egyenjogúságát a *második csoportba* sorolta. Az Alkotmány VIII. fejezete szabályozási rendjében az első csoportba kerültek a *gazdasági, szociális és kulturális* jogok, a harmadik csoportot pedig a *szabadságjogok* alkották. Ettől *eltérően* határozta meg az egyenjogúság helyét több szovjet, lengyel, bolgár államjogász, akik ezt az állampolgári jogok *első csoportjaként* helyezték el. Halász Józseffel egyet kell értenünk abban, hogy az *utóbbi rendszerezés elméletileg megalapozottabbnak tűnik*, hisz ezzel is kihangsúlyozható az egyenjogúság *átfogó, valamennyi* állampolgári jogra és kötelességre *kiterjedő* alapelvi jellege.²⁶

Érdekességgént említjük meg Bihari Ottó meglehetősen *sajátos csoportosítását*. Ő a következő csoportokat különböztette meg: a) *politikai* jogok, b) *egyenjogúság és szabadságjogok*, c) *gazdasági-szociális és kulturális* jogok és d) az *állampolgárok egyenjogúságára vonatkozó* jogok. Az egyenjogúság és a szabadságjogok kategóriáját szerinte az köti össze, hogy mindkét csoport a *klasszikus emberi jogok* közé tartozik. Az egyenjogúság „megkettőződésére” nem adott magyarázatot.²⁷

Szorosan összefügg természetesen az előző kérdéssel, sőt jelentős részben abból következik az *állampolgári egyenjogúság alkotmányi szabályozásának* problematikája. Az államjog elméleti kutatói arra a következtetésre jutottak, hogy az *egyenjogúság* az alkotmány klasszikus szabályozási tárgyait (*társadalmi rend, államszervezet, állampolgári alapjogok és kötelességek*) illetően „*kettős*

²⁶ Halász József: i. m. 225. p.

²⁷ Bihari Ottó: i. m. 146. p.

kötődésű” alapelv. Az állampolgári egyenjogúságra vonatkozó jogok az *állampolgári alapjogokkal és kötelességekkel szerves egységet* alkotnak, ugyanakkor szorosan kapcsolódnak a *társadalmi rend felépítésének alapelveihez* is. A társadalmi rend és az állampolgári jogokra vonatkozó alkotmányi tételek összefüggését vizsgálva Kovács István azt állapította meg, „hogy sok esetben nem csupán a *jogok biztosítékai* fonódnak egybe a társadalmi rendet kifejező szabályokkal, hanem közvetlenül a *társadalmi rend valamely alapvető intézménye*, illetőleg annak egyik oldala *jelenik meg állampolgári jogként*”.²⁸ Ezekre a tartalmi összefüggésekre is figyelemmel válaszolta meg az eredeti kérdést Halász József akként, „hogy az állampolgárok egyenjogúságának elve a *társadalmi rend alapelvei között* is kifejezést nyer, ugyanakkor az állampolgárok egyenjogúsága az *alapvető állampolgári jogokhoz és kötelességekhez*, azok fontosabb *biztosítékaihoz* is szervesen kapcsolódik, az állampolgári jogok és kötelességek alkotmányi szabályozásán belül is fontos helyet foglal el”.²⁹ Ezért indokolt – mint erről már esett szó – az állampolgári alapjogokról és kötelességekről szóló rész *bevezető szakaszaiban* történő elhelyezése.

Az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei alkotmányi szabályozásában az 1972. évi I. törvénnyel végrehajtott alkotmányreform hozott bizonyos – előzőekben már többnyire bemutatott – változásokat, de az *egyenjogúságot* illetően lényegében csak *stílusos módosításokra* került sor. A 61. § a „polgár” helyett az „*állampolgár*” kifejezést használta. A 61. § (3) bekezdése új elemként kifejezetten rögzítette a *nemzetiségek egyenjogúságát és az anyanyelv használatának jogát*.

Mindezeknél azonban nagyobb *elvi és gyakorlati jelentőséggel* bírt az, hogy az állampolgárok alapvető jogairól és kötelességeiről szóló VII. fejezet *új, első szakasza* [54. § (1)] értelmében a „Magyar Népköztársaság tiszteletben tartja az emberi jogokat”. Ez a rendelkezés *utat nyitott a nemzetközi jogi emberi jogi egyezmények* átvétele előtt és lehetővé tette az *addigi eredmények* hatékony érvényesítését az állam belső jogában. A *rendszerátalakítás* időszakában ezek a

²⁸ Kovács István: i. m. 241. p.

²⁹ Halász József: i. m. 222. p.

nemzetközi normák megfelelő „aduként”, *hivatkozási alapul* szolgáltak a szabadságjogok újraszabályozása alkalmával a radikális politikai reformokat sürgető erők számára.

3. Az alkotmányos „átmenet” előkészítése és az emberi jogok szocialista koncepciójának átértékelése a rendszerváltást megelőzően

1975. augusztus 1-én fejeződött be Helsinkiben az *Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet*, amely 33 európai és 2 észak-amerikai állam részvételével több mint két éven át tartott. Az értekezleten részt vevő államok vállalták, hogy *záróokmány* szövegét közzéteszik és a *lehető legszélesebb körben terjesztik és ismertetik*.³⁰ A dokumentum egy *nyilatkozattal* kezdődik a részt vevő államok kölcsönös kapcsolatait vezérlő elvekről. Az alapelvek VII. pontja az *emberi jogok és az alapvető szabadságjogok* tiszteletben tartását garantálja, beleértve a gondolat, a lelkiismeret és a meggyőződés szabadságát.

„A részt vevő államok tiszteletben tartják az *emberi jogokat* és az *alapvető szabadságjogokat*, beleértve a *gondolat, a lelkiismeret, a vallás és meggyőződés szabadságát, amely mindenkit megillet nemre, nyelvre és vallásra való tekintet nélkül*.

Elősegítik és ösztönzik az *állampolgári, a politikai, a gazdasági, s szociális, a kulturális és egyéb jogok és szabadságjogok hatékony gyakorlását*, amelyek mindegyike az emberi személyiség méltóságából fakad és lényeges annak szabad és teljes fejlődése számára.

Ennek keretében a részt vevő államok elismerik és tiszteletben tartják az egyén szabadságát arra, hogy egyedül vagy másokkal közösen, saját lelkiismeretének parancsával összhangban kövesse és gyakorolja vallását és hitét.

A részt vevő államok, melyeknek területén *nemzeti kisebbségek* vannak, tiszteletben tartják az ilyen *kisebbséghez tartozó személyek jogát a törvény előtti egyenlőségre*, maradéktalanul biztosítják számukra azt a lehetőséget, hogy ténylegesen élhessenek az emberi jogokkal és az alapvető szabadságjogokkal, és ily módon védelmezik a nemzeti kisebbségek törvényes érdekeit ezen a téren.

A részt vevő államok elismerik, hogy az *emberi jogok és az alapvető szabadságjogok egyetemes jellegűek*, hogy tiszteletben tartásuk lényeges tényezője a békének, az igazságosságnak és a jólétnek, amire szükség van, mind az egymás közötti, mind pedig az összes többi állammal való baráti kapcsolatok és együttműködés fejlesztésének biztosításához.

E jogokat és szabadságjogokat *kölcsönös kapcsolataikban állandóan tiszteletben tartják* és erőfeszítéseket tesznek együttesen és külön-külön, beleértve az *Egyesült Nemzetek Szervezetével* való együttműködést, hogy elősegítsék egyetemes és tényleges tiszteletben tartásukat.

³⁰ A dokumentum hiteles fordítása megjelent: Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet. Kossuth Könyvkiadó, 1975., 122. p.

Megerősítik az egyénnek azt a jogát, hogy ismerje ezen a téren jogait és kötelességeit, és ezeknek megfelelően járjon el.

A részt vevő államok az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tekintetében az *Egyesült Nemzetek Szervezete Alapokmányának* céljaival és elveivel, valamint az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával* összhangban cselekszenek. Úgyisint eleget tesznek az ezen a téren fennálló nemzetközi nyilatkozatokban és egyezményekben megállapított kötelezettségeiknek, beleértve többek között az *Emberi Jogokról szóló Nemzetközi Egyezségokmányokat*, amennyiben azok rájuk vonatkoznak.”

A Helsinkai Záróokmány a nemzetközi figyelem – és a politikai propaganda – középpontjába helyezte az emberi jogokat. A *szocialista országok* persze a „nyugati világtól” *eltérően értelmezték* az ún. „harmadik kosárba” tartozó rendelkezéseket, de a nemzetközi nyomás hatása nem maradhatott el Európa keleti felében, és így mindenképp Magyarországon sem. Még az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet idején szerkesztették az *első átfogó dokumentumkötetet* az emberi jogokról, amely együtt mutatta be az alkotmányjogi és nemzetközi jogi szabályozás legfontosabb eredményeit a magyar közvélemény számára.³¹ Az első kiadás lezárását követően, 1976. április 22-én került kihirdetésre Magyarországon – a helsinkai alapelvekkel összhangban – az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott két dokumentum az emberi jogokról, nevezetesen a *Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya* (1976. évi 8. sz. tvr.), valamint a *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmánya* (1976. évi 9. sz. tvr) (A dokumentumkötet második kiadása már ezek figyelembevételével jelent meg 1980-ban.) Jellemző a kor politikai rendszerének hozzáállására, hogy a közölt dokumentumok jelentős része e műben került publikálásra először magyar fordításban.

A belpolitikai helyzet és a nemzetközi jog, illetve politika hatására a 80-as évek második harmadától a politikai vezetés elhatározta a *politikai rendszer egyes elemeinek „korszerűsítését”*. A program „*túlnőtte teremtőjét*”, s a puha korszerűsítési ötletek mellett a rendszert (ha óvatosan is, de:) megkérdőjelező értékelésekre, megfogalmazásokra is sor került: áttételesen (vagy kevésbé áttételesen) *kirajzolódott a parlamentáris rendszer alkotmányos alapjainak egyes*

³¹ Az emberi jogok dokumentumokban (összeállította: Kovács István és Szabó Imre). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976.

elemei. „. . . Ezekben az években . . . a rendszer elérkezett önfejlődésének arra a pontjára – amit akár az állampárt-elvű fejlődés paradoxonának is nevezhetnénk –, ahonnan a rendszer felvállalt korszerűsítésével egy ellenkező folyamat is beindult: *kezdétét vette a rendszer önfelszámolásának folyamata . . .*” (Kiemelés: K.B.)³² Ezt a folyamatot szolgálta és fogta keretbe a közjog területén az Államtudományi Kutatások Programirodája által irányított „*Az Alkotmány továbbfejlesztésének tudományos megalapozás*” című kutatás.

Az alkotmányjog, a jogszociológia és a jogfilozófia jeles képviselői késznek mutatkoztak *egy új alkotmány kidolgozása elméleti alapjainak* lerakására, a korábbi *szocialista elmélet átértékelésére, illetve meghaladására* az emberi jogok területén is. 1988 tavaszától különböző *tudományos fórumok* formálták az „új tanokat” és megkezdődött az alkotmány reformjának „hivatalos” előkészítése is. 1988 júliusában az Országgyűlés *Alkotmányelőkészítő Bizottságot* állított fel, majd augusztus 25-én a *Minisztertanács* határozatot hozott az Alkotmány felülvizsgálatára irányuló munka ütemezéséről, szakmai és szervezeti kereteiről (2002/1988. (H.T. 7.) MT. határozat). Az IM által jegyzett *első* változat, „A Magyar Népköztársaság Új Alkotmányának Szabályozási Konceptiója” november 3-ára készült el. A szöveg átdolgozása után az új tervezet 1989. január 30-i keltezéssel került a nyilvánosság elé „*Magyarország Alkotmányának Szabályozási Elvei*” címmel. Mielőtt azonban a koncepció témánkat érintő tételeit bemutatnánk, villantsuk fel *néhány szerző* azon gondolatait, amelyek a 80-as évek végén segítették *új alapokra helyezni* az emberi jogokról szóló korábbi tanításokat.

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 40 éves évfordulójára tanulmánykötet jelent meg 1988-ban az „*Emberi jogok hazánkban*” címmel.³³ A mű első tanulmányában *Kulcsár Kálmán* arra hívta fel a figyelmet, hogy az *emberi és állampolgári jogok hatékony biztosítása* nem csupán politikai kérdés, hanem a *modernizáció sikerének egyik tényezője* is. Európa eme régióiban a

³² Holló András: Az államjogtól a jogállamig (A közjog „forradalma”). Budapest, 1993., 61–62. p.

³³ Emberi jogok hazánkban. Szerk.: Katonáné Soltész Márta, Budapest, 1988.

történeti előzmények miatt különösen fontos az *állam önkorlátozása*.³⁴ A politika voluntarista elemeinek korlátozását – legalábbis hosszabb távon – az *államszervezet* olyan felépítése, olyan *elvek* alapján való működése szolgálhatja, amelyek éppen az állam, vagy szélesebben a politika társadalmilag veszélyessé váló túlsúlyával szemben alakultak ki. Ilyen elv – a marxista politika-elmélet által elvetett – a *hatalom megosztásának vagy a hatalmi ágak elválasztásának* elve. És mindez *hogyan használható fel* a magyar politikai rendszer, közelebbről az állami szervezetrendszer továbbfejlesztésében, az *emberi és az állampolgári jogok fokozott biztosítása érdekében*? A kérdésre adott válaszában Kulcsár Kálmán akadémikus arra a következtetésre jutott, hogy különösen fontos a bíraskodásnak – *ideértve az alkotmánybíraskodást is* – az államszervezet másik két ágával való azonos súlyú, sőt *kiemelt kezelése*. Ez az intézményrendszer lehet az *emberi és állampolgári jogok legfontosabb garanciája* az állami szervezeti rendszer szintjén.³⁵

A tanulmánykötetben egy tanulmány érintette az *egyenlőség–jogegyenlőség (egyenjogúság)* problematikáját a nemzetiségek egyenjogúsága kapcsán.³⁶ A szerzők leszögezik, hogy a *jogegyenlőség* elve alapján az állampolgárok viszonyát az állami hatalomhoz a mindenkit *azonos módon megillető jogok és azonos módon terhelő kötelességek* határozzák meg. A jogegyenlőség az *állampolgár jogi státusának kifejeződése*. Az állampolgár *jogi státusa* és tényleges *társadalmi helyzete* között azonban lényeges *eltérések* lehetnek. „Nem elég tehát az állampolgárok nemek, nemzetiségek, felekezetek stb. szerinti *megkülönböztetésének tilalmát* kimondani, hanem olyan *jogosítványok rendszerét* is ki kell építeni, amelyek az egyes állampolgárok természetes adottságaival – nemével, nemzetiségével, családi helyzetével, egészségi állapotával stb. – összefüggő tényleges különbségeket is figyelembe veszik. Ennek megfelelően a nők, fiatalok, öregek stb. alapvető jogi státusának

³⁴ Kulcsár Kálmán: Emberi jogok: deklarációk és valóság, in.: Emberi jogok hazánkban, (Szerk.: Katonáné Soltész Márta, Budapest, 1988.) 15. p.

³⁵ Kulcsár Kálmán: i.m. 16–19. p.

³⁶ Fürész Klára–Révész Tamás: A nemzetiségek egyenjogúsága. in.: Emberi jogok hazánkban. (Szerk.: Katonáné Soltész Márta, Budapest, 1988.) 102. p.

szabályai között *kedvezményeket* is találunk. Ezek természetesen *nem sértik az egyenjogúság elvét*, nem képeznek privilégiumot, hanem a társadalom gondoskodását jelentik éppen az adottságokból fakadó társadalmi hátrányok elhárítása, az *egyenjogúság reális érvényesülése érdekében*.³⁷

Az alapjogokra vonatkozó szocialista elmélet, az ún. *monolit koncepció* kritikai meghaladásában nagy jelentősége volt Földesi Tamás jogfilozófus „Emberi jogok” című monográfiájának.³⁸ Földesi e művében kifejtette, hogy az emberi jogok *egyetemes emberi értéket* jelenítenek meg. A közép-kelet európai társadalmakban tehát nem másfajta emberi jogokat, hanem az „Emberi Jogokat” kell érvényesíteni, nem a diszkontinuitásnak, hanem a *kontinuitásnak* kell dominálnia.

Az emberi jogok hazai helyzetéről írott cikke bevezető soraiban Kulcsár Kálmán szomorúan állapította meg, hogy az *emberi és állampolgári jogok deklarálása* terén a magyar alkotmányfejlődésben nem sok büszkén idézhető példát találunk. 1949-től kezdődően pedig *maguk a deklarációk is korlátozták* az alapvető jogokat.³⁹ 1989 tavaszán – a második világháborút követő egy-két évhez hasonlóan – a *közérdeklődés* központjába került az emberi jogok problémája. Mindkét időszakban – bár lényeges különbségekkel – a *tekintélyuralmi rendszer lebontása* folyamatában élt az ország. A cikk megírásakor úgy a *jogalkotásban* – az *új alkotmány* kidolgozásának folyamatában és ehhez kapcsolódóan az egyes „*rendszerelváltó törvények*” előkészítésében –, mint a *tudományban*, a *publicisztikában* és a *politikai követelésekben* is központi helyet foglalt el ez a kérdéskör.

Kulcsár Kálmán akadémikus idézett tanulmányában *kedvezően* ítélte meg a magyarországi helyzetet az emberi jogok korszerű szabályozása és érvényesülése szempontjából. Az *elmúlt négy évtizedben az állam, illetve a politika behatolása* volt jellemző a társadalom minden szférájába. Nem véletlen, hogy ennek megfelelően inkább az *emberi jogok „pozitív” szabadságtartalmú* felfogása került

³⁷ Előző mű, 102. p.

³⁸ Földesi Tamás: *Emberi Jogok*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest. 1989.

³⁹ Kulcsár Kálmán: *Az emberi jogok ma Magyarországon*, Valóság, 1989. 4. szám, 1. p.

előtérbe. A *váltás* igénye az *emberi jogokat mint „negatív” szabadságokat* célozta meg, védelmet az állam, a kormányzat tevékenységével, túlzó megkötöttségeivel szemben. Bár a *magyar politikai kultúra* hagyományos vonásai (paternalizmus, alattvalói szemlélet) és a *mindennapok politikai viszonyaiban* tapasztalható jegyek (félelem, gyanakvás, tolerancia hiánya, türelmetlenség) az emberi jogok korszerű megfogalmazása és megvalósulása ellen hatottak (és sajnos hatnak ma is), Kulcsár Kálmán szerint az egységes világrendszer arra kényszeríti a magyar társadalmat, hogy közelítsen az európai centrumhoz, *kapcsolódjon be az európai alkotmányfejlődés fő vonalába*, hosszabb távon pedig *integrálódását* is valósítsa meg Európában.

1989 nyarán jelent meg Ádám Antal cikke az alapjogok alkotmányi meghatározásának főbb irányairól és lehetőségeiről.⁴⁰ A szerző az új alkotmány és alkotmányosság kiemelkedő feladatának minősítette az *alapjogok fajtáinak, tartalmának, biztosítékainak és korlátainak korszerű meghatározását*. Az írás idején számos *anómália* várt megszüntetésre a hatályos (szocialista) alkotmányunkban. Az alaptörvény *nem tartalmazta* a Magyarország által ratifikált *nemzetközi egyezményekben* megfogalmazott jogok egy részének tételes megállapítását. Emellett nem kellően fogalmazták meg az alkotmány által egyébként elismert szabadságjogok *jogi garanciáit*. Az *alkotmányi korlátozás* pedig, miszerint a jogokat „szocialista társadalom érdekeivel összhangban kell gyakorolni” lehetőséget nyújtott a politikai szempontból nem tetsző emberi jogok „alkotmányos” megszorítására. Ezekkel a kritikai észrevételekkel a szakmai közvélemény jelentős része egyetértett és a tanulmányban megfogalmazott javaslatok közül néhányat figyelembe is vettek az 1989-es alkotmányrevízió során. Az alkotmányi szabályozás lehetséges módzatai kapcsán leírt véleménye egyéb szempontjai érvényesítéséhez azonban egy új alkotmányra volna szükség.

Az előző munkák is meggyőzően bizonyítják, hogy a jogtudomány jeles képviselői rendelkeztek azzal a szakmai háttérrel ami az „alkotmányos átmenet” alkotmányjogi előkészítéséhez szükséges volt az emberi és az állampolgári jogok

⁴⁰ Ádám Antal: Az emberi és állampolgári jogok alkotmányi szabályozásának fejlődési irányai. Állam és Igazgatás, 1989. 6. sz.

területén. Ennek igazolására – a teljesség igénye nélkül – említsük még meg ehelyütt *Bokorné Szegő Hanna*,⁴¹ *Kovács István*⁴² munkásságát, illeti az „Alkotmányjogi füzetek” emberi és állampolgári jogokról szóló 2. számában publikáló szerzők hozzászólásait⁴³

Az emberi jogok szocialista elméletének átértékelésére és meghaladására vonatkozó igény megmutatkozott a rendszerváltást közvetlenül megelőzően kimunkált új alkotmány koncepcióján is, amely „*Magyarország alkotmányának szabályozási elvei*” címmel került a nyilvánosság elé 1989. január 30-án. Ez az elképzelés a *személyiségi jogok* között – az alapjogok első csoportja körében – kívánta elhelyezni a „*törvény, a bíróság vagy más hatóság előtti egyenlőséghez való jogot*”. A szabályozási elvek tehát csak szűken, a *törvény (jogalkalmazó) előtti* egyenlőségről tettek említést és *nem* szóltak az *egyenjogúság* követelményéről, illetve a *hátrányos megkülönböztetés tilalmáról*, noha ez utóbbi az ország által ratifikált nemzetközi egyezségokmányokból is egyértelműen következett.

1989 februárjában az MSZMP KB, majd márciusban az Országgyűlés vitatta meg az új alkotmány szabályozási elveinek koncepcióját. Bár a parlament a koncepciót jóváhagyta márciust követően *új politikai helyzet* áll elő. Az ekkor megalakult Ellenzéki Kerekasztal azt az álláspontot képviselte, hogy a vitatott legitimitású, lényegileg egypárti parlament csak az átmeneti alkotmányt fogadja el és az új alkotmányról csak a demokratikus többpárti választások után döntsenek. A háromoldalú egyeztető tárgyalásokat követően született *megállapodás* szerint az Országgyűlés őszi ülésszaka elé egy rendszerváltó törvénycsomag került, benne egy *törvényjavaslat az alkotmány módosításáról*. Az akkori igazságügy miniszter, Kulcsár Kálmán által szeptember 22-én aláírt javaslat a *megkülönböztetés tilalmáról* meglehetősen furcsán rendelkezett. A 66. § szövege

⁴¹ *Bokorné Szegő Hanna*: Az emberi jogok egyes csoportjainak megkülönböztetése és az alkotmányfejlődés. Állam és Jogtudomány, 1989. 2. sz.

⁴² *Kovács István*: A Magyar Népköztársaság alkotmányának fejlődése és az új alkotmány I-II., MTA Állam és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1988.

⁴³ Alkotmányjogi füzetek 2. Emberi és állampolgári jogok (Felelős szerk.: Kilényi Géza), 1989.

látszólag *szó szerint átvette* az 1976-ban ratifikált *egyezségokmányok* (2. cikk 1. pont, illetve 2. cikk 2. pont) rendelkezéseit, amelyek az ott rögzített jogok megkülönböztetés nélküli gyakorlását biztosítják, de a megkülönböztetés alapjainak felsorolásából *kihagyták a szín és a nem* említését. A (2) bekezdés pedig az embereknek bármilyen *előnyös* megkülönböztetését is a törvény szigorával büntetni rendelte. Ez a megfogalmazás félreérthető, hiszen a *pozitív diszkrimináció tilalmaként* is felfogható. Ez ellenkezett ráadásul a (3) bekezdés rendelkezésével is, amely szerint a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását, az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti. Ha pedig a *privilegiumok és kiváltságok tilalmát* szándékoztak rögzíteni, akkor ezt kellett volna egyértelműen megfogalmazni.

A parlamenti vitát követően szerkezetében régi, tartalmában pedig a jogállami értékeken nyugvó teljesen új alkotmány született az 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvénnyel. Október 23-án tehát *alkotmányos fordulat* következett be, amely *új alapokra* helyezte az emberi és állampolgári jogokat, és velük együtt az *egyenjogúság, az egyenlő bánásmód elvének, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának problémáját is.*

Felhasznált irodalom

Ádám Antal: Az emberi és állampolgári jogok alkotmányi szabályozásának fejlődési irányai. Állam és Igazgatás, 1989. 6. sz.

Alkotmányjogi füzetek 2. Emberi és állampolgári jogok (Felelős szerk.: Kilényi Géza), 1989.

Állam és Jogtudományi Enciklopédia. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980.
I. kötet, főszerkesztő: Szabó Imre

Az emberi jogok dokumentumokban (összeállította: Kovács István és Szabó Imre). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976.

Beér–Kovács–Szamel: Magyar államjog (1960), Tankönyvkiadó, Budapest, 1972, Negyedik változatlan kiadás

Bihari Ottó: Államjog (Alkotmányjog), Tankönyvkiadó, Budapest, 1984.

Bokorné Szegő Hanna: Az emberi jogok egyes csoportjainak megkülönböztetése és az alkotmányfejlődés. Állam és Jogtudomány, 1989. 2. sz.

Emberi jogok hazánkban. Szerk.: Katonáné Soltész Márta, Budapest, 1988.

Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet. Kossuth Könyvkiadó, 1975.

Földesi Tamás: Emberi Jogok. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1989.

Földet, köztársaságot, állami iskolát! (Viták a magyar parlamentben 1944–48) Válogatta: *Balog Sándor*, Gondolat Kiadó, Budapest, 1980.

Fürész Klára–Révész Tamás: A nemzetiségek egyenjogúsága. in.: Emberi jogok hazánkban. (Szerk.: Katonáné Soltész Márta) Budapest, 1988.

Halász József: Állampolgári egyenlőség és jogegyenlőség. In.: Állampolgárok alapjogai és kötelességei, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965.

Holló András: Az államjogtól a jogállamig (A közjog „forradalma”). Budapest, 1993.

Kiss Barnabás: Az emberi – állampolgári jogok alkotmányos szabályozása Közép- és Kelet-Európában. in. Alkotmány és jogtudomány, Acta Jur. et Pol., Tom XLVII., Fasc. 4. Szeged, 1996.

Kovács István: A Magyar Népköztársaság alkotmányának fejlődése és az új alkotmány I-II., MTA Állam és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1988.

Kovács István: A szocialista alkotmányfejlődés új elemei, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962.

Kovács István: Bevezető, In.: Az állampolgárok alapjogai és kötelességei. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965.

Kulcsár Kálmán: Az emberi jogok ma Magyarországon, Valóság, 1989. 4. szám

Kulcsár Kálmán: Emberi jogok: deklarációk és valóság, in.: Emberi jogok hazánkban (Szerk.: Katonáné Soltész Márta, Budapest, 1988.)

Magyar alkotmányjog (Szerk.: Beér János), Tankönyvkiadó, Budapest., 1951.

Magyar alkotmánytörténet, Szerk.: Mezey Barna, Osiris Kiadó, Budapest, 1995.

Szabó Imre: Az emberi jogok, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1968.

III. FEJEZET

Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása

1. A hatályos alkotmányi szabályozás előzményei a nemzetközi jogban

A II. Világháborút követően jelentős fordulat következett be az emberi–állampolgári jogok helyzetében a világon. Az *Egyesült Nemzetek Szervezetének* létrejöttével az addig csak az államok belső jogában (alkotmányjogában) szabályozott alapvető jogok fokozatosan nemzetközi szabályozást kaptak, és ma már a nemzetközi jog anyagának igen tekintélyes részét, és egyben a legjelentősebb területét képezik. A törvény előtti egyenlőség, illetve az *egyenjogúság alkotmányjogi formuláját nemzetközi szinten a diszkriminációt tiltó rendelkezések váltották fel*. Az új megközelítés értelmében, ha valakinek a jogai valamely *csoportjellemző* (faj, vallás, etnikai vagy nemzeti eredet, kultúra stb.) alapján sérültek vagy korlátozást szenvedtek, akkor az *egyéni jogok* kerültek védelem alá a diszkrimináció tilalma elve jegyében. Ezt a módszert követték az ENSZ keretében született nemzetközi dokumentumok is.¹

A San Francisco-i konferencia még nem hozott létre önálló védelmi rendszert, az *ENSZ Alapokmánya* mégis lefektette a mai nemzetközi emberi jog fejlődésének jogi és fogalmi alapjait. Az *Alapokmány 1. cikkének 3. bekezdése* az *ENSZ egyik céljaként* rögzítette, hogy „gazdasági, szociális, kulturális vagy emberbaráti jellegű nemzetközi feladatok megoldása útján, valamint az *emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül* történő tiszteletben tartásának előmozdítása és támogatása révén nemzetközi együttműködést létesítsen.” Az *55. cikk* értelmében az *Egyesült Nemzetek elő fogja mozdítani*: (c. pont) „az emberi jogoknak és

¹ Natan Lerner: Group Rights and Discrimination in International Law. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1990., 14. p.

alapvető szabadságoknak *mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül* történő általános tiszteletben tartását”. Az 56. cikk alapján „valamennyi tag kötelezi magát arra, hogy az 55. cikkben felsorolt célok elérése érdekében a Szervezettel együttesen és külön-külön együttműködik”. Az ENSZ Alapokmánya *nem határozta meg*, hogy mit jelentenek az „emberi jogok és alapvető szabadságok”. Az 55. cikk c. pontja az 56. cikkel együtt olvasva ugyanakkor nagyon *egyértelmű diszkrimináció ellenes klauzulát* tartalmaz. A dokumentum a Közgyűlést és a Gazdasági és Szociális Tanácsot (ECOSOC) hatalmazta fel a megfelelő intézkedések végrehajtására.

Az ENSZ Alapokmányának emberi jogi rendelkezései általános megfogalmazásuk ellenére *számos következménnyel* jártak.² Először is az Alapokmány „*nemzetköziesítette*” az *emberi jogokat*. A részes államok elismerték, hogy az emberi jogok már nem tartoznak kizárólagos belső joghatóságuk körébe, hanem a nemzetközi közösségre is tartoznak. Ma már egyetlen állam sem állíthatja – még egyéb nemzetközi szerződéses kötelezettség hiányában sem –, hogy a saját állampolgáraival szembeni bánásmód kizárólag belső ügye. Általánosan elismertté vált, hogy az a tagállam, amely az emberi jogok „tömeges és következetes megsértését” eredményező gyakorlatot folytat, megsérti az ENSZ Alapokmányát.

A diszkriminációt széleskörűen tiltó első átfogó nemzetközi emberi jogi okmány az ENSZ Közgyűlése által 1948. december 10-én elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata. A Nyilatkozat *nem szerződés*, hanem a Közgyűlés által hozott jogi erővel nem bíró ajánlás jellegű határozat. A nemzetközi jogászok többsége ugyanakkor ma már *normatív tartalmú* dokumentumnak tekinti, amelynek kötelező ereje egyrészt abból ered, hogy az Alapokmányban foglalt *emberi jogok hiteles értelmezését* adja, továbbá a *nemzetközi szokásjog*, illetve az *általános jogelvek részévé* vált.³ A Nyilatkozat 1. cikke szerint: „Minden emberi lény szabadon születik és egyenlő méltósága és joga van.” A 2. cikk értelmében: „Mindenki, *bármely megkülönböztetésre, nevezetesen fajra, színre, nemre,*

² Lásd erről Thomas Buergenthal: Nemzetközi emberi jogok. Helikon Kiadó, 2001., 32.–34. p.

³ T. Buergenthal: i. m. 38.–41. p.

nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyonra, születésre, vagy bármely más körülményre való tekintet nélkül hivatkozhat a jelen Nyilatkozatban kinyilvánított összes jogokra és szabadságokra.

Ezen felül nem lehet *semmilyen* megkülönböztetést tenni annak az országnak vagy területnek a politikai, jogi vagy nemzetközi helyzete alapján sem, amelynek a személy állampolgára, aszerint, hogy az illető ország vagy terület független, gyámság alatt áll, nem autonóm, vagy szuverenitása bármely vonatkozásban korlátozott”. A 7. cikk alapján a „*törvény előtt mindenki egyenlő és minden megkülönböztetés nélkül joga van a törvény egyenlő védelméhez.* Mindenkinnek joga van egyenlő védelemhez a jelen Nyilatkozatot sértő minden megkülönböztetéssel és minden ilyen megkülönböztetésre irányuló felbujtással szemben.” A 16. cikk külön szól a *férfiak és nők egyenjogúságáról*. Az (1) bekezdés értelmében „mind a férfinak, mind a nőnek a házasságra érett kor elérésétől kezdve joga van a *fajon, nemzetiségen vagy valláson alapuló korlátozás nélkül házasságot kötni* és családot alapítani. A házasság tekintetében a férfinak és a nőnek mind a házasság tartalma alatt, mind a házasság felbontása tekintetében egyenlő jogai vannak.” A Nyilatkozat 21. cikke továbbá egyenlő jogot biztosít minden személynek a *közzszolgálati állások betöltésénél* és a *választójog* gyakorlásában.

A tanulmány jelen fejezetében nem kívánjuk a diszkrimináció tilalmával összefüggésben fennálló összes nemzetközi kötelezettségünket bemutatni, hiszen erre a későbbiekben még részletesebben vissza kell térnünk, a párizsi békeszerződésről pedig már korábban szóltunk. Az ENSZ dokumentumok előzetes tárgyalásával azt akartuk dokumentálni, hogy a *hatályos alkotmányi szabályozásunk* a hátrányos megkülönböztetés tilalma tekintetében *ezekre a normákra épül*. Az 1989. évi XXXI. törvénnyel végrehajtott *alkotmányrevízió* ugyanis gyakorlatilag *szó szerint átvette az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* 2. cikke és az ezt szintén *szó szerint megismétlő két ENSZ egyezségokmány* vonatkozó rendelkezéseit. Külön ki kell emelnünk *A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* 26. cikkét, amely a *törvény előtti egyenlőség*

kapcsán tilt minden megkülönböztetést, és a törvény egyenlő és hatékony védelmét követeli meg a részes államoktól.

A hatályos alkotmány diszkriminációs formulája egyébként lényegileg megegyezik az *emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről* szóló római egyezmény (1950.) 14. cikke szövegével is, azzal az eltéréssel, hogy az *európai egyezmény* külön tiltja a *nemzeti kisebbséghez tartozás* alapján történő megkülönböztetést is. Ezt az egyezményt azonban csak a rendszerváltás után, 1992. november 5-én ratifikálta Magyarország, amelyet az 1999. évi XXXI. törvénnyel hirdettek ki.

2. Az Alkotmány rendelkezései az egyenlőség jogáról

A diszkrimináció tilalma érvényesítésére vonatkozó *nemzetközi jogi kötelezettségeinkkel* összefüggésben mindennek előtt az Alkotmány 7. és 8. szakaszára hivatkozhatunk. A 7. § (1) szerint a „Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a *nemzetközi jog általánosan elismert szabályait*, biztosítja továbbá a *nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját*.” A 8. § (1) értelmében a „Magyar Köztársaság *elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait*, ezek tiszteletben tartása és védelme az *állam elsőrendű kötelessége*.” Az alkotmányos rend szempontjából különös jelentőséggel bír a 8. § (2): „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat *törvény állapítja meg, alapvető jog, lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja*.”

Az egyenjogúság érvényesülésének előfeltétele a jogképeség, pontosabban a *jogképeség egyenlősége*, azaz minden természetes személy – minden megkülönböztetés nélkül – jogok és kötelezettségek alanya lehet, és a jogképeség egyenlő mértékű. Az egyenjogúság megvalósulásának ily módon *kettős előfeltétele* van. A jogképeség tehát *általános*, mindenkit megillet, és *egyenlő*, vagyis terjedelmében sem tehető az emberek között különbség. Az Alkotmány 56. §-a szerint: „A Magyar Köztársaságban *minden ember jogképes*.” Alaptörvényünknek a *jogképeség általánosságára* vonatkozó rendelkezését a

Polgári törvénykönyv 8. § (2) bekezdése egészíti ki a *jogképesség egyenlőségének* követelményével, miszerint a „*jogképesség az életkorra, nemre, fajra, nemzetiséghez vagy felekezethez tartozásra tekintet nélkül egyenlő*”. Meg kell jegyeznünk, hogy a Ptk. jelen szabálya – amely tételesen csak az *életkor, nem, faj, nemzetiség és felekezet* alapján történő hátrányos megkülönböztetést tiltja a jogképesség tekintetében – *korszerűsítésre* szorul, amelyet *összhangba kell hozni a hatályos Alkotmánnyal*. Mivel az *Alkotmány* lényegében *minden lehetséges élethelyzet alapján* tiltja a diszkriminációt, indokolt lenne ennek érvényesítése a Ptk-ban is. Ráadásul ez a rendelkezés nincs szinkronban a *Polgári Törvénykönyv* 76. §-ával sem, amely pedig – szintén indokolatlanul leszűkítve a lehetséges körülményeket – a *nem, faj, nemzetiség és felekezet* szerinti hátrányos megkülönböztetést minősíti a *személyhez fűződő jogok sérelmének*. Noha a polgári jog szemszögéből érthető a jogképességnél az *életkor és faj*, a személyhez fűződő jogok kapcsán pedig a *faji* megkülönböztetés kiemelése a szocialista *alkotmány* által egyébként nevesített esetek (*nem, felekezet, nemzetiség*) *mellett*, ma már szükség lenne a lehetséges megkülönböztetés alapjának felsorolását nem taxatív, hanem *példálózó jelleggel az Alkotmánnyal és a nemzetközi dokumentumokkal egyező módon* megfogalmazni.

Alkotmányunk az *emberek egyenlőségét két irányból* közelíti meg. A 45/2000. (XII.8.) AB határozat megfogalmazása szerint; „*egyrészt kimondja, hogy mindenki egyenlő, másrészt tiltja a hátrányos megkülönböztetést*.” A tétel első része azonban véleményünk szerint korrekcióra szorul. Az Alkotmány először is *nem tartalmaz* olyan rendelkezést, miszerint „*mindenki egyenlő*”. [Hatályos alaptörvényünk ráadásul még csak olyan általános (jog-)egyenlőségi klauzulát sem tartalmaz, miszerint a „*törvény előtt minden ember egyenlő*”. Az Alkotmánybíróság ezért „*kényszerült*” az *emberi méltóságból* – 54. § (1) bek. – levezetni az egyenlőség követelményét.] Az Alkotmánybíróság számos határozatában maga is kifejtette, hogy a *társadalmi értelemben vett egyenlőség* az alkotmányjog szemszögéből nem értelmezhető, az iránta való igény jogilag nem kezelhető. Ezt az egyenlőséget élesen el kell határolnunk az *egyenjogúság* követelményétől, a *jogtól elvárható egyenlő bánásmód elvének* érvényesítésétől.

„A jogi értelemben megragadható diszkrimináció mindig valamilyen jogra vagy kötelezettségre vonatkoztatva értelmezhető: valamely jog megvonásában vagy másokat nem terhelő kötelezettség megállapításában kell megtestesülnie, csak így válik jogilag relevánssá” – állapította meg helyesen az Alkotmánybíróság fenti határozata további részében. Az Alkotmány tehát álláspontunk szerint egyik oldalról pozitív megközelítésben a jogegyenlőség különböző elemeit tartalmazza garanciális okból külön is nevesítve azokat, mint pl. a jogképesség egyenlősége, bíróság előtti egyenlőség, nemek egyenjogúsága stb., a másik irányban pedig (negatív) rögzíti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

Az egyenjogúság érvényesítésének, illetve a jogilag releváns hátrányos megkülönböztetésnek két nagy területe különíthető el, mégpedig a jogalkotás és a tág értelemben vett jogalkalmazás. Ez utóbbival kapcsolatban hangsúlyozandó, hogy „nem csupán a közhatalom birtokában lévő szervek hatósági eljárásuk során – vagy akár azon kívül is – alkalmazhatnak hátrányos megkülönböztetést, hanem a civil szféra szereplői is tanúsíthatnak egymással szemben alkotmányosan meg nem engedett diszkriminatív magatartást.” [45/2000 (XII.8.) AB] A jogalkalmazás során a polgári fejlődés kezdeteitől általánosan érvényesülő követelmény a törvény előtti egyenlőség. Az egyenjogúság – jogegyenlőség, illetve a törvény előtti egyenlőség megkülönböztetésének szükségességéről és lehetőségeiről már többször említést tettünk, most a törvény előtti egyenlőség és a bíróság előtti egyenlőség fogalmáról és ezek viszonyáról essék néhány szó.

Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének első mondata értelmében „A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő. . .” Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata e rendelkezést törvény előtti egyenlőségként értelmezi, illetve a „bíróság előtti” és a „törvény előtti” egyenlőséget szinonimaként kezeli. Ennek igazolására idézünk a 45/2000. (XII.8.) AB határozatból: „A jogalkalmazás során általános érvényű elv az Alkotmány 57. §-ában deklarált törvény előtti egyenlőség, amely a „személyek általános jogegyenlőségének a bírósági eljárásra való vonatkoztatása” (18/B/1994. AB határozat, ABH 1998. 570, 572.). Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdése „a törvény előtti egyenlőséget jogérvényesítési

szempontból deklarálja, tehát valójában *eljárásjogi garancia* arra, hogy jogaink érvényesítése tekintetében a *bíróság (törvény) előtt* mindenki egyenlő eséllyel rendelkezik” (191/B/1996. AB határozat, ABH 1996. 629, 631.)” Noha az Alkotmánybíróság *első állítása* a bíróság előtti egyenlőség, a *második megállapítása* pedig a törvény előtti egyenlőség definiálására helyesnek bizonyul, *nem szerencsés a két fogalom összemosása*. Mint arra már az előző fejezetekben is utaltunk, a *törvény előtti egyenlőségen* az alkotmányjogi irodalom azt értette, hogy az emberek a *jogalkalmazói eljárás* során egyenlőek, amelynek *csak egy, noha legfontosabb része a bírói eljárás*. A *törvény előtti egyenlőség* érvényesítése tehát *nemcsak a bíróságokat, hanem minden más jogalkalmazót, közigazgatási és más hatóságokat is kötelez*. Az Alkotmány *eredeti* szövege szó szerint a *törvény előtti egyenlőséget*, az 1989-ben módosított *jelenleg hatályos* változata pedig a *bíróság előtti egyenlőséget* deklarálja. Valószínű, *helyesebb volna a törvény előtti egyenlőség* általános jogalkalmazási elvének rögzítése *mellett* garanciális jelentősége folytán *külön is rögzíteni a bíróság előtti egyenlőséget* az alaptörvény vonatkozó részében. Ez a *kettős szabályozás* talán kevesebb félreértésre adhatna okot. A zavart részben az is gerjeszti, hogy az Alkotmány 57. § *első négy bekezdése* kifejezetten a *bírósági eljárás* alkotmányjogi garanciáit tartalmazza, ugyanakkor az (5) bekezdés a *jogorvoslati jogot* nemcsak a *bírósági*, hanem „*közigazgatási és más hatósági döntés ellen*” is biztosítja. Elképzelhető, hogy ez is afelé orientálta az *Alkotmánybíróságot*, hogy az *első mondatban szereplő, a bíróság előtti egyenlőséget kiterjesztően, törvény előtti egyenlőségként értelmezze*. Az általunk javasolt párhuzamos (kettős) deklaráció valószínűleg segíthetné a fogalmi tisztánlátást. A lényeg azonban az, hogy a *különböző bíróságok és hatóságok határozatai illetve eljárása elleni jogorvoslat* bármilyen jog-(vagy jogos érdek-) sérelem esetén igénybe vehető, így akkor is, ha annak *alapja a diszkrimináció tilalmának megsértése*.

Az alkotmányi szabályozás sorrendjében haladva az egyenjogúságot érintő következő rendelkezést a 66. § tartalmazza, amely szerint a „Magyar Köztársaság biztosítja a *férfiak és nők egyenjogúságát* minden polgári és politikai, valamint gazdasági, szociális és kulturális jog tekintetében”. Alaptörvényünk tehát a nemek

egyenjogúságát történeti okoknál fogva és alkotmányos hagyományok alapján, de főként garanciális és gyakorlati megfontolásokból *külön nevesítve* biztosítja. Természetesen emellett az Alkotmány egyenjogúságra vonatkozó *általános szabályai* – a diszkrimináció tilalma (70/A. §), egyenlő munkáért egyenlő bér elve [70/B. § (2)] – a nők helyzetére is vonatkoznak. A 66. § (2) bekezdése az *anyák külön támogatásáról és védelméről* rendelkezik, a (3) bekezdés pedig a *munkavégzés során* garantálja a *nők* (és a fiatalok) *külön szabályok szerinti védelmét*. Egyetértőleg állapíthatjuk meg Sári Jánossal azt, hogy úgy tűnik – az előbbi rendelkezések alapján – „az Alkotmánybíróság a nemek közötti egyenjogúság megítélésében az „*esélyegyenlőségi egyenjogúság*” elvét, tehát a *kompensációs-korrektív elvet követi*”.⁴ Az Alkotmány idézett szabályai tehát a nők védelme érdekében *pozitív diszkriminációt* alkalmazó szabályok kiadására adnak felhatalmazást, amelyek nyilvánvalóan a férfik és nők *természeti, biológiai és fizikai különbözőségéből* adódó eltérések elismerésén alapulnak.

Az Alkotmány általános jogegyenlőségi formuláját a 70/A. §-a rögzíti:

- (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a *területén tartózkodó minden személy számára* az emberi, illetve az állampolgári jogokat, *bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti megkülönböztetés nélkül*.
- (2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen *hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti*.
- (3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az *esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti*.

Alaptörvényünk – a nemzetközi dokumentumok normái átvételével – az *egyenjogúság fogalmát tágan* határozza meg. Az (1) bekezdésben található felsorolás lényegileg *átfogja* a megkülönböztetés alapjául szolgáló *összes lehetséges életviszonyt*. A felsorolás azonban nem zárt taxációt alkalmaz, csak a *legjellemzőbb szituációkat* emeli ki *példálózó* jelleggel, tehát az alkotmányos

⁴ Sári János: Alapjogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2000., 60. p.

védelem „egyéb helyzetekre” is vonatkozhat. Az „egyéb helyzet” fordulat az *Alkotmánybíróság* gyakorlatában „több ízben” szolgált jogszabályhelyek megsemmisítésének alapjául mint pl. a *szexuális irányultság* a 20/1999. (VI.25.) AB határozatban (~~ABH 1999.~~, 159.) a *jogsértés súlya* a nem vagyoni kártérítésnél [34/1992. (VI.1.) AB határozat, ABH 1992., 192.] a *foglalkozás* [74/1995., (XII.15.) AB határozat, ABH 1995., 369.], vagy a *személyiség jogi vagy természetes mivolta* [68/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997., 421.]⁵ Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése *nem tekinthető pusztán deklaratív* jellegű normának, hiszen az a rendelkezés igen nagy számú esetben „*mércéje*” az Alkotmánybíróság eljárásában a *jogszabályok alkotmányosságának*, és alapul szolgál a diszkriminatív tartalmú jogszabályok megsemmisítéséhez. Nagyon fontos kiemelnünk azt, *hogy sem az Alkotmányban sem a magyar jogrendszer egészében nem létezik sem a hátrányos megkülönböztetésre sem a pozitív diszkriminációra vonatkozó általánosan elfogadott jogszabályi definíció.* (2001. július 1-től egyedül a Munka Törvénykönyve tartalmazza az ún. közvetett hátrányos megkülönböztetés fogalmát.) Éppen ezért a *megkülönböztetés alkotmányos kereteit és fogalmi elemeit az Alkotmánybíróságnak kellett kidolgoznia.* (Erre természetesen később visszatérünk.)

A 70/A. § (2) bekezdése *a törvény szigorával* fenyegeti azokat akik konkrét esetben – *jogalkalmazás során vagy más élethelyzetben* – hátrányos megkülönböztetést alkalmaznak. Ez a rendelkezés mindamellet adott formájában *feleslegesnek* tűnik. *Először* is az tény, hogy jogilag tiltott hátrányos megkülönböztetés *szankciót* von maga után, konkrét alkotmányi megfogalmazás nélkül is a jogállamiság elvének természetes követelménye. A „szigorú büntetés” pedig egyrészt meglehetősen relatív kategória, másrészt pedig az „elkövetőt” nem kategorikus szigorral, hanem *cselekményével arányos mértékben*, igazságosan kell „büntetni”.

A 70/A (3) bekezdése az „*esélyegyenlőségi egyenjogúság*” koncepciója jegyében lehetővé teszi *pozitív diszkrimináció* alkalmazását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölése céljából. Az „*esélyegyenlőség*” ugyan nem

⁵ 45/2000. (XII.8.) AB határozat

jogi kategória, de az alkotmányban nevesített társadalmi célként elismerve alapjául szolgált az Alkotmánybíróság számára, hogy a 9/1990. (IV.25.) határozatában kidolgozza a megengedett pozitív diszkrimináció alkalmazásának alkotmányos kereteit.

Az egyenjogúságot érintő alkotmányi szabályok közül további rendelkezéseket is idézhetünk.

A 9. § (1) bekezdése szerint Magyarországon a „köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú, és egyenlő védelemben részesül”. Az Alkotmánybíróság határozata értelmében ez a bekezdés a 70/A. § (1) bekezdése jogegyenlőségi tételének a tulajdonhoz való jogra vonatkozó kifejtése [21/1990. (X.4.) AB határozat]. E rendelkezés tehát többnyire csak a 70/A. § kontextusában értelmezhető. [39/1992. (VII.16.) AB határozat]

A 70/B. § (2) bekezdése alapján: „Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga”. Ez a tétel az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az általános diszkrimináció tilalmát megfogalmazó 70/A. §-ának a munka világára vonatkozó konkretizálása.

A 71. § (1) bekezdése *általános és egyenlő választójogot* biztosít a választópolgárok számára.

Az egyenjogúságot érintő alkotmányi rendelkezések sorában szokás említeni az *egyenlő közteherviselés* kötelezettségét kimondó szabályt is. A 70/I. § alapján minden állampolgár „*jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően*” (tehát nem egyenlően!) köteles a közterhekhez hozzájárulni. Ez a tétel a 70/A. §-al összefüggésben úgy értelmezhető, hogy a közteherviselést szabályozó norma sem különböztethet az emberi méltóságot sértő módon.⁶

Végezetül azt kell még kiemelnünk, hogy az alkotmányos (alap)jogok címzettje „*mindenki*”, illetve „*minden magyar állampolgár*”, ami szintén az egyenjogúság egyik alkotmányos biztosítékaként értelmezhető.

A fentiek alapján láthatjuk, hogy a 70/A. § *általános jogegyenlőségi formuláját* több *speciális egyenlőségi szabály* egészíti ki az Alkotmányban. Ezek

⁶ Lásd: Emberi jogok. Szerk. Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila, Osiris Kiadó, Budapest, 2003., 388. p.

a rendelkezések, mint *különös szabályok* viszonyulnak a 70/A. § *általános normájához*. „Az Alkotmánybíróságnak a 70/A. §-al kapcsolatban megfogalmazott elvi tételei tehát megfelelően alkalmazandóak a speciális egyenlőségi szabályt tartalmazó fenti alkotmányos tételek vizsgálatakor.”⁷

3. Az egyenjogúság követelménye és a diszkrimináció tilalma az alkotmány alatti jogszabályokban

A. A hatályos magyar szabályozás modellje

Az alapvető diszkriminációellenes rendelkezéseket Magyarországon *általános* hatállyal, az egész jogrendszerre kiterjedően maga az *Alkotmány* tartalmazza. Ezek részleteit, biztosítékait, a jogforrási hierarchiában az alaptörvény alatt elhelyezkedő *törvények és egyéb jogszabályok* rögzítik. A hazai szabályozás tehát – 45/2000. (XII.8.) AB határozat megfogalmazása szerint – *többszintű rendszerben* valósul meg, amelyre alapvetően az „*ágazati tagoltság*” jellemző. Az egyenlő bánásmódra vonatkozó törvényi szabályozás az egyes *nagyobb jogterületekre, jogágakra* lebontott diszkriminációt tiltó szabályok formájában jelenik meg – a szétagoltság miatt persze *eltérő módon és mélységben*. Az alkotmányi szabályos részletnormáit döntően *anyagi jogági kódexek* (Ptk., Btk., Mt. stb.), illetve *eljárási törvények* (Bszi, Áe. stb.) tartalmazzák.

Ez a modell azonban *nem érvényesül kizárólagosan*, az ágazati szabályozás rendszerét a jogalkotó két területen megbontatta.⁸ A *nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól* szóló 1993. évi LXXVII. törvény, és a *fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról* szóló 1998. évi XXVI. törvény ugyanis az érintett *csoporthoz tartozás alapján* határozza meg az egyenlő bánásmód speciális szabályait. Ráadásul ezek a normák *nem* a diszkrimináció *tiltása*, hanem pozitíve, az *egyenlő bánásmód biztosítása* felől közelítik meg a problémát. Természetesen egyet kell értenünk az Alkotmánybírósággal azon

⁷ Emberi jogok: u. o.

⁸ A modell lényegéről lásd pl. Bitskey – Gyulavári: Kell-e anti-diszkriminációs törvény? Jogtudományi Közlöny, 2003./1., 2. p.

álláspontjával, hogy *a jogrendszer egészének kell a hátrányos megkülönböztetés lehetőségét kizárnia*, illetve a hátrányos megkülönböztetés elleni védelem eszközeit és garanciáit megteremtenie. Ez azonban csak akkor valósulhat meg, ha a hatályos szabályok *hézagmentes, hatékony, egységes rendszert alkotnak*. Vizsgáljuk meg, hogy ezek az elvárások mennyiben valósulnak, illetve nem valósulnak meg a hazai szabályozásban.

B. A hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogalkalmazás területén – a törvény előtti egyenlőség

Magyarországon *sem a büntetőeljárásról* szóló 1973. évi I. törvény, *sem pedig a polgári perrendtartásról* szóló 1952. évi III. törvény *nem rendelkezik közvetlenül és kifejezetten a törvény előtti egyenlőség követelményéről*. A két eljárási törvény csak *közvetetten* tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek az egyenjogúság, illetve a törvény előtti egyenlőség, vagy annak bizonyos elemei garanciáiként is értelmezhetők. A Be. 4. § (1) bekezdése értelmében a büntetőeljárásban a *személyi szabadságot és más állampolgári jogokat tiszteletben kell tartani*, s azok csak az e törvényben meghatározott esetekben és módon korlátozhatók. A (2) bekezdés alapján a hatóságoknak az eljárás során biztosítaniuk kell az állampolgári jogokat korlátozó *kényszerintézkedések törvényességét*. A (3) bekezdés szerint a hatóságok az eljárás résztvevőit *jogaikról tájékoztatni és kötelességeikre figyelmeztetni* tartoznak. A hatóságoknak ezek a kötelezettségei nyilvánvalóan kiterjednek az egyenjogúság, a törvény előtti egyenlőség biztosítására és a hátrányos megkülönböztetés elkerülésére is. A Be. anyanyelv használatára vonatkozó szabályai szintén a törvény előtti egyenlőség, az egyenlő bánásmód egyik megnyilvánulását, részelemét jelentik a büntetőeljárásban. A 8 § (1): „A büntetőeljárás nyelve a magyar. A magyar nyelv nem tudása miatt senkit sem érhet hátrány. (2) A büntetőeljárásban mind szóban, mind írásban mindenki anyanyelvét használhatja. Hasonló, bár nemzetközi kötelezettségeinkkel összhangban korszerűbb szabályokat tartalmaz a Pp. 6. §-a. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (1999. évi XL. törvény)

alapján ugyanis 2000. január elsejétől a bírósági eljárásban nemcsak anyanyelvet, hanem *regionális vagy kisebbségi nyelvet is* jogosult mindenki használni. Eltér a hatályos jogi szabályozás a korábbiól abban is, hogy a törvény a nyelvhasználat jogának gyakorlását a *nemzetközi egyezmények által meghatározott körre* utalással szabályozza. A Kartához csatlakozással Magyarország arra vállalt kötelezettséget, hogy a nyelvhasználat jogát a horvát, német, román, szerb, szlovák és a szlovén nyelvek vonatkozásában biztosítja.

Ki kell emelnünk, hogy a *2003. július 1-én hatályba lépő új törvény a büntetőeljárásról (1998. évi XIX. törvény)* változtatásokat hoz az általunk érintett területeken. Egyrészt a Pp-hez hasonlóan a büntetőeljárásban is lehetőség teremtdött (2002. évi I. törvény) a nemzetközi szerződés által meghatározott körben *regionális vagy kisebbségi nyelv, sőt az érintett által ismertként megjelölt más nyelv használatára is*. (új Be. 9. §) A Be. 4. §-át az új törvény *hatályon kívül* helyezi. Az új Be. az *alkotmányos jogok korlátozását* illetően jelentős új rendelkezést hozott (60. §). Ha a törvény a kényszerintézkedések alkalmazása esetén az érintett személy alkotmányos jogainak korlátozását megengedi, az ilyen cselekmény elrendelésének az egyéb feltételek mellett is *csak akkor* van helye, ha az eljárás célja *kisebb korlátozással járó más cselekménnyel nem biztosítható*. A törvény előtti egyenlőség biztosítására és a diszkrimináció tilalmára vonatkozó általános rendelkezést az 1998. évi XIX. törvény sem tartalmaz.

A két jogági eljárási törvény „hiányosságát” az *egész bírósági szervezetre egységesen* a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1999. évi LXVI. törvény (Bszi) 10. § pótolja, amely kimondja, hogy „*a bíróság előtt mindenki egyenlő*”, és ezzel megteremti a bíróságok által alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés lehetőségét. *A bíróság előtti egyenlőség álláspontunk szerint a törvény előtti egyenlőség egyik eleme, a bírói igazságszolgáltatásra (jogalkalmazásra) vonatkoztatása*, hiszen a törvények egyenlő alkalmazásának követelménye a különböző állami szerveket – bíróságokon kívül is – egyaránt kötelezi, ha ez némileg más formában is valósulhat meg a gyakorlatban. A *jogegyenlőség (egyenjogúság)*, mint az *egész jogrendszer alapelve* azonban ennél *tágabban értelmezhető, és érvényesítésének*

garanciái is szélesebb körben ragadhatók meg. A jogegyenlőség követelménye az igazságszolgáltatás területén az igazságszolgáltatás egysége elveként fogalmazódik meg. Az igazságszolgáltatás egysége részelemeit Fűrész Klára a következőkben határozza meg; a bíróság előtti egyenlőség elve (a jogrendszer egysége), a törvényes bíróhoz való jog egyenlőségének elve, a bírósági szervezet egységes felépítésének elve, valamint az egységes ítélkezési gyakorlat követelménye.⁹ Ami szorosabban a bíróság előtti egyenlőséget illeti, ennek a fenti szerző szerint az igazságszolgáltatás akkor tesz eleget, ha

„– a törvények és más jogszabályok minden bíróságra azonos módon vonatkoznak, a bírói jogalkalmazás során a jogszabályok között nem, illetve csak abban a vonatkozásban tehető különbség, hogy fennállnak-e a jogi norma alkalmazhatóságának feltételei;

– a bírói jogalkalmazásban – a jogalkotáshoz hasonlóan – ismeretlen mindenfajta privilégium vagy diszkrimináció, a jogi normák megsértéséért mindenki ugyanazon jogszabályok alapján, ugyanazon eljárás során felel;

– a bírói jogalkalmazás – az esélyegyenlőség alkotmányos követelménye alapján – a törvény keretei között alkalmazott pozitív diszkriminációval hozzájárul az esélyegyenlőtlenség csökkentéséhez. Az igazságszolgáltatás egysége eben az értelemben a jogrendszer egységét erősíti.”¹⁰

Mint arról már több alkalommal említés történt, a törvény előtti egyenlőség elvének érvényesítése *nem csak a bírói jogalkalmazásban*, hanem más hatóságok eljárásában is kötelező. Rendkívül fontos *alapelv az államigazgatási eljárásban* is a törvény előtti egyenlőség, aminek *állampolgárságra tekintet nélkül* érvényesülnie kell. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 2. § (5) bekezdése értelmében az *„államigazgatási eljárásban mind a magyar mind a külföldi ügyfelek a törvény előtt teljes egyenlőséget* élveznek, és ügyeiket minden *megkülönböztetés és részrehajlás nélkül* kell elintézni. Az államigazgatási eljárásban *anyanyelvét* szóban és írásban mindenki használhatja. A magyar nyelv ismeretének hiánya miatt *senkit sem érhet hátrány.*” Az ügyek

⁹ Fűrész Klára: A bíróság. In: Alkotmánytan I. Szerk. Kukorelli István, Osiris Kiadó, Bp. 2002., 470–477. p.

¹⁰ Fűrész Klára: i. m. 471–472. p.

minden megkülönböztetés és részrehajlás nélküli intézése *absztrakt és konkrét* módon egyaránt érvényesítendő a hatóságok munkájában. A törvény *kommentárja* szerint ebből az alapkövetelményből *azonban nem következik* az, hogy a törvény *nem tehetne különbséget* – az ügyfelek adottságait mérlegelve – *magában a jogi normában*. Számos ügykörben figyelembe veendő jogi tény pl. az ügyfél *egészségi állapota, szociális helyzete* stb. Az *ügyfélegyenlőség elvét* sérti azonban, ha a hatóság *több ügyfél* esetén – *azonos jogszabályi és tényállás mellett* – más-más döntést hoz. Szintén fontos területe a törvény előtti egyenlőség érvényesülésének az *anyanyelv használatának joga*. Nem állhat elő olyan helyzet, hogy egy ügyfél azért van elzárva jogai gyakorlása elől, mert a magyar nyelvet nem ismeri, és emiatt nem tud szót érteni a hatóságokkal.

Az egyenjogúság kívánalmát és a diszkrimináció tilalmát rögzíti továbbá az *adóhatóság eljárása* területén az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény. Az *alapelvek* között, az 1. § (3) bekezdésében található az a szabály, miszerint „az adóhatóság minden ügyben *megkülönböztetés nélkül*, a törvényeknek megfelelően köteles eljárni és intézkedni”. A (4) bekezdés szerint pedig, „ha nemzetközi szerződés másképp nem rendelkezik, a magánszemélyek adóügyeiben *tilos állampolgárság szerint* megkülönböztetést tenni”. A törvény tehát a megkülönböztetés alapját, garanciális okból külön csak az *állampolgárság* vonatkozásában említi, de nyilvánvaló, hogy – az alkotmánnyal összhangban – *bármely megkülönböztetés tilalmazott* az adóhatóság eljárásban.

A hatósági eljárást szabályozó normák körében meg kell még említenünk a *hírközlésről szóló 2001. évi XI. törvényt*. E törvénynek „*az eljárások alapelvei*”-ről szól címében található az a rendelkezés [75. § a.)], hogy a Felügyelet tevékenysége során köteles érvényesíteni az „*indokolatlan, (!) hátrányos megkülönböztetés*” tilalmát.

C. A hátrányos megkülönböztetés tilalma – a bírósági és hatósági eljáráson kívül – az anyagi jogi normák területén

a). Polgári jog

A közvetlen diszkriminációt Magyarországon számos anyagi jogi norma tiltja. *Gyakorlati jelentősége* folytán célszerű a polgári jog, pontosabban a Ptk. szabályai bemutatásával kezdeni a sort. Ennek az a magyarázata, hogy a „hátrányos megkülönböztetéssel szemben alkalmazható *hatékony ágazati szankciórendszerek hiánya* miatt a különböző területeken megnyilvánuló diszkriminációval szemben *általában a polgári jog által a személyhez fűződő jogok védelmére biztosított mechanizmust veszik igénybe* azok, akik jogorvoslatot keresnek az őket ért ilyen jellegű sérelmeikre.”¹¹ A Ptk. 8. § (1) bekezdése a *jogképeség általánosságát*, a (2) bekezdése pedig a *jogképeség egyenlőségét* rögzíti, amikor kimondja, hogy a „*jogképeség az életkorra, nemre, fajra, nemzetiséghez vagy felekezethez tartozásra tekintet nélkül egyenlő*”. A jogképeséggel, mint az egyenjogúság előfeltételével már korábban foglalkoztunk. Itt csak annyit kell ismét kiemelnünk, hogy a jogképeség egyenlőségének *minden* – a felsorolásban kifejezetten nem szereplő – *vonatkozásban* is érvényesülnie kell.

A Ptk. 75. § rendelkezik a *személyhez fűződő jogok általános védelméről*. Eszerint a személyhez fűződő jogokat *mindenki köteles tiszteletben tartani*, és e jogok a *törvény védelme alatt* állnak. Ez a rendelkezés két vonatkozásban is *általánosnak* minősül. Egyrészt védelmet nyújt *mindenfajta személyiségi jogsérelemmel szemben*, másrészt pedig *mindenkit* terhel a személyhez fűződő jogok tiszteletben tartásának kötelezettsége. Miután a személyhez fűződő jogok a törvény védelme alatt állnak, ez azt is jelenti, hogy a védelem érdekében a törvényben meghatározott *valamennyi jogi eszközt igénybe lehet venni*. A (2)

¹¹ Kádár András: A magyar diszkriminációellenes jogi szabályozás a faji megkülönböztetés tilalmáról szóló EU-irányelv tükrében. In: Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. (Nemzetközi konferencia. Bp., 2001. dec. 6-7.), Bp., 2002. Kiadja: Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa

bekezdés alapján a személyhez fűződő jogok védelmére vonatkozó szabályokat a *jogi személyekre* is alkalmazni kell, kivéve, ha a védelem – jellegénél fogva – *csak a magánszemélyeket illetheti meg*. E jogoknak vannak ugyanis olyan fajtái, amelyek *eleve csak magánszemélyeket illethetnek meg*. Így *csak magánszemélyekkel* kapcsolatban vetődhet fel a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* is. Erre utal a Ptk. 76. § definíciója is, amely értelmében a személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti *különösen a magánszemélyek bármilyen hátrányos megkülönböztetése nemük, fajuk, nemzetiségük vagy felekezetük szerint*. Ez a törvényszöveg is csak a *legtipikusabb diszkriminatív tényezőket* sorolja fel, s a jogsértés csak magánszemély ellen követhető el.

A Ptk. 84. § felsorolja azokat a *jogorvoslati lehetőségeket*, amelyek a sérelmet szenvedett fél számára rendelkezésre állnak:

(1) Akit személyhez fűződő jogában megsértenek, az eset körülményeihez képest a következő polgári jogi igényeket támaszthatja:

a) követelheti a jogsértés megtörténtének *bíróági megállapítását*;
b) követelheti a jogsértés *abbahagyását* és a jogsértő *eltiltását* a további jogsértéstől;

c) követelheti, hogy a jogsértő *nyilatkozzattal*, vagy más megfelelő módon *adjon elégtételt*, és szükség esetén a jogsértő részéről vagy költségén az elégtételnek megfelelő *nyilvánosságot* biztosítsanak;

d) követelheti a sérelmes *helyzet megszüntetését*, a jogsértést *megelőző állapot* helyreállítását a jogsértő részéről vagy költségén, továbbá a jogsértéssel előállott dolog megsemmisítését, illetőleg *jogsértő mivoltától megfosztását*;

e) *kártérítést* követelhet a polgári jogi felelősség szabályai szerint.

(2) Ha a kártérítés címén megítélhető összeg nem áll arányban a felróható magatartás súlyosságával, a bíróság a jogsértőre *közérdekű célra fordítható bírságot* is kiszabhat.

Egyet kell értenünk Kádár András azon álláspontjával, miszerint a *polgári jog szankciórendszere nem teljes mértékben kielégítő*.¹² A Ptk. fenti rendelkezéseire alapított ügyekben *egyrészt nincs helye a bizonyítási teher*

¹² Kádár András: i. m. 55. p.

megfordításának, mint ahogy ez a munka világában érvényesül. *Másrészről* pedig a Ptk. által biztosított *szankciók nem eléggé specifikusak*, „testreszabottak”. Ugyanazokat a választási lehetőségeket kínálja, függetlenül attól, hogy milyen területen – munkaügyben, oktatásban, egészségügyben, vagy szolgáltatásban stb. – következett be a diszkrimináció.

b) Büntetőjog

A diszkrimináció elleni védelem eszköze a büntetőjog is. A hátrányos megkülönböztetés legsúlyosabb eseteit az állam büntetéssel fenyegeti. *Nemzetközi szerződésekből* is folyó kötelezettség folytán a Btk. az *elévülhetetlen emberiség elleni* bűncselekmények között büntetni rendeli a *népirtás* (155. §) és az *apartheid* (157. §) büntettét. (A nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport elleni bűncselekményt 1996-ban hatályon kívül helyezték.)

A *népirtás* büntette *nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport*, illetve annak *tagja* ellen irányul. A Btk. kommentárja szerint *csoporton* azoknak a személyeknek a közösségét kell érteni, akik nemzeti, népi, faji vagy vallási szempontból, egységes életviszonyok alapján együvé tartoznak. A csoporthoz tartozás azonban *nem feltételezi* azt, hogy a csoporthoz tartozó alanyok együtt, vagy azonos földrajzi közelségben éljenek egymással. Az is a csoport tagjának tekintendő, aki a csoport tagjával házasságra lépett.

„155. § (1) Aki valamely *nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport* teljes vagy részleges kiirtása céljából

- a) a csoport tagját *megöli*,
- b) a csoport tagjainak, a csoporthoz tartozása miatt *súlyos testi vagy lelki sérelmet* okoz,
- c) a csoportot *olyan életfeltételek* közé kényszeríti, amelyek azt vagy annak egyes tagjait pusztulással fenyegetik,
- d) olyan intézkedést tesz, amelynek célja a csoporton belüli *születések meggátolása*,
- e) a csoporthoz tartozó *gyermekeket más csoportba elhurcolja*,

büntettet követ el, és tíz évtől tizenöt évig terjedő vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki népirtásra irányuló *előkészületet* követ el, büntett miatt két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Az apartheid büntett tárgya a faji csoporthoz tartozó emberek élet és testi épséghez fűződő joga mellett a csoport tagjainak a faji hovatartozástól független szabad élethez fűződő jogosultsága.

„157. § (1) Aki az emberek valamely *faji csoportja* által az emberek egy *másik faji csoportja feletti uralom* megszerzése és fenntartása, illetőleg a másik faji csoport rendszeres *elnyomása* céljából

a) valamely faji csoport vagy csoportok tagjait *megöli*,

b) valamely faji csoportot vagy csoportokat *olyan életkörülmények közé kényszerít*, amelyekkel a csoport, illetőleg csoportok teljes vagy részbeni fizikai megsemmisítésére törekszik,

büntettet követ el, és tíz évtől tizenöt évig terjedő, vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki *egyéb apartheid* bűncselekményt követ el, büntett miatt öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(3) A büntetés tíz évtől tizenöt évig terjedő, vagy életfogytig tartó szabadságvesztés, ha a (2) bekezdésben írt apartheid bűncselekmény *súlyos következményekre* vezetett.

(4) A (2) és (3) bekezdés alkalmazásában *apartheid bűncselekményen* az 1976. évi 27. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az *apartheid bűncselekmények leküzdéséről és megbüntetéséről* szóló New Yorkban, az Egyesült Nemzetek szervezete Közgyűlésén, 1973. november 30-án elfogadott *nemzetközi egyezmény* II. Cikkének a) (ii), a) (iii), c), d), e) és f) pontjában meghatározott apartheid bűncselekményeket kell érteni.”

A Btk. eredeti 156. §-a „*nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport elleni bűncselekmény*” címmel rendelte büntetni azt, aki valamely nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport tagjának a csoporthoz tartozása miatt súlyos testi vagy lelki sérelmet okozott. (Ennek alapjául a népirtásról szóló nemzetközi egyezmény

szolgált.) E szakasz a *bíróági gyakorlatban* ugyanakkor nem volt alkalmas arra, hogy az *egy-egy sértett* ellen – annak az *elkövetőktől eltérő* nemzeti, etnikai, faji vagy vallási *csoport*hoz tartozása miatt –, de nem a csoport akár részleges *kiirtására*, és nem is magára a *csoportra* irányuló erőszakos magatartásával szemben kellő büntetőjogi védelmet nyújtson. (A bíróságok azokat a cselekményeket, amelyeknél bizonyos elkövetők – többnyire a bőrfejű (skinhead) csoporthoz tartozó személyek – a cigány származású, színes bőrű vagy arab nemzetiségű személyekkel szemben, a testi épségüket sértő erőszakos cselekményeket követtek el, nem ennek a bűncselekménynek minősítették, hanem – annak eredményétől függően – garázdaságnak, aljas indokból elkövetett testi sértésnek vagy emberölésnek értékelték.) Ezért a törvényhozás 1996-ban hatályon kívül helyezte a Btk. 156. szakaszát, és új fényállást alkotott „*nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak*” megnevezéssel. Magyarország több – később bemutatandó – olyan nemzetközi egyezményhez csatlakozott, amelyek tiltják a nemzeti, népi, faji és vallási csoportok ellen elkövetett erőszakos cselekményeket, az ilyen csoportok elleni uszítást, a gyűlöletkeltést és egyáltalán a csoport tagjainak megkülönböztetését. Ez azt a kötelezettséget rója hazánkra, hogy tegye a belső jog részévé az ilyen bűncselekmények elkövetését. Az új tényállást a 174/B § a következőképpen határozza meg:

(1) Aki mást valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoporthoz tartozása, vagy vélt tartozása miatt *bántalmaz*, illetőleg erőszakkal vagy fenyegetéssel arra *kényszerít*, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön, bűntettet követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt

- a) fegyveresen,
- b) felfegyverkezve,
- c) jelentős érdeksérelmet okozva,
- d) a sértett sanyargatásával,
- e) csoportosan,
- f) bűnszövetségben követik el.

A különböző társadalmi csoportokkal szemben az ellenséges hangulat szítása, a *gyűlöletkeltés* komoly *társadalmi veszélyességet* hordoz magában, hiszen alkalmas a társadalmi béke megbontására, és a *közhangulat*, illetve a *köznyugalom* megzavarására. Ennek meghatározott *szintjét, fokát és formáit* a büntetőjognak is szankcionálnia kell. Ezt a célt szolgálja a Btk. 269. §-a „*közösség elleni izgatás*” tényállása. A szakasz története, ezzel összefüggésben az *alkotmánybíróági döntések*, az értelmezési viták, az elmúlt évek *társadalmi-politikai polémiái* az ún. „*gyűlöletbeszéd*” különböző megnyilvánulásai kapcsán azt jelzik, hogy koránt sem beszélhetünk egyszer s mindenkorra, s mindenki számára megnyugtatóan lezárt kérdésről. A „*gyűlöletbeszéd*” definiálására kiválóan alkalmasak *Belánszki Gyula* megfogalmazásai: A kifejezés *nem jogi* kategóriát, jogszabályi meghatározást jelent. „A gyűlöletbeszéd, mint kifejezés *pejoratív* tartalmat hordoz. Nem mást értünk alatta, mint *tények, vélemények* olyan módon való *közlését vagy híresztelését*, amely alkalmas arra, hogy az egyes emberekben vagy azok közösségeiben másokkal szemben *erős ellenszenvet* – közkeletű kifejezéssel élve *gyűlöletet* – *keltsen*.”¹³

A Btk. 269. §-ának „*elődje*” az 1978-an elfogadott törvénykönyvnek „a *közösség megsértése*” címet viselő tényállása volt. Ez az „*izgatás*” *kisebb súlyú alakzatának* minősült, és nyíltan *politikai jellegű* vétségnek számított. (Maga az izgatás büntettének egyik esete lehetett az ha valaki mások előtt „*valamely nép, nemzetiség, felekezet vagy faj, továbbá – szocialista meggyőződésük miatt – egyes csoportok vagy személyek ellen gyűlölet keltésére alkalmas cselekményt követ el.*”) A „*közösség elleni izgatás*” törvényi tényállását az 1989. évi XXV. törvény állapította meg, és ez *eredetileg* az alábbi volt:

„269. § (1). Aki *nagy nyilvánosság előtt* a magyar nemzet, valamely *nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság egyes csoportjai* ellen *gyűlöletre uszít*, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

¹³ *Belánszki Gyula*: A politikai diszkrimináció és az ún. „gyűlöletbeszéd” jogi természetéről. In.: Nemzetközi konferenciáról szóló kötet (lásd előbb a 11. lábjegyzetnél), 148–149. p.

(2) Aki *nagy nyilvánosság előtt* a magyar nemzetet, valamely *nemzetiséget, népet, felekezetet vagy fajt sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ vagy más ilyen cselekményt követ el, vétség* miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel, javító-nevelő munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”

A rendelkezés alapvetően *kétféle*, egymástól jól elhatárolható *magatartást* szankcionált. Az (1) bekezdés a „*gyűlöletre uszítás*”, míg a (2) bekezdés pedig a „*sértő vagy lealacsonyító kifejezés használatát, vagy más ilyen cselekmény elkövetését*” az ún. *gyalázkodást* rendelte büntetni. A közösség elleni izgatás tényállásának vétségi alakzatát, a (2) bekezdést utólagos normakontroll keretében az Alkotmánybíróság már 1992-ben *megsemmisítette*. Az Alkotmánybíróság 30/1992. (V.26.) AB határozatában vizsgálat alá vette a *véleménynyilvánítás szabadságának* alkotmányos tartalmát, továbbá a „*gyűlöletre uszítás*” és a „*gyalázkodás*” kifejezések használatát.

A közösség elleni izgatás kapcsán ún. *alapjogi kollízió* áll fenn, hiszen a *véleménynyilvánítás szabadsága* konkurál mindenki veleszületett jogával az élethez és az *emberi méltósághoz*. Alapjogok összeütközése esetén az Alkotmánybíróság az ún. *alapjogi tesztet* alkalmazza, amely az a érintett jog – adott esetben a *véleménynyilvánítás szabadsága* – *alkotmányos korlátozása* mércéjéül szolgál. E szerint alapjog korlátozására csak *kivételesen, a feltétlenül szükséges mértéken*, az elérni kívánt céllal *arányosan*, annak elérésére *alkalmas módon*, a jog *lényeges tartalmának sérelme nélkül* és csakis *törvényben* kerülhet sor. A korlátozás tehát nem lehet önkényes. Az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alapján tehát az Alkotmánybíróságnak azt kellett mérlegelnie, hogy a *véleménynyilvánítási szabadság büntetőjogi korlátozása indokolt-e*, és ha igen, a korlátozás (büntetőjogi fenyegetés) mértéke *arányban áll-e* az elérni kívánt céllal.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte már a *véleménynyilvánítás szabadságát*. Megállapítható, hogy a testület e szabadságot *szélesen* értelmezi. A *véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe*¹⁴ van az alkotmányos alapjogok között, lényegében „*anyajoga*” az ún. „*kommunikációs*

¹⁴ Az Alkotmánybíróság egyfajta „értékhierarchiát” állított fel. Lásd erről Ádám Antal: Az alkotmányi értékek és az alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest, 1998., 72. p.

alapjogoknak”. (Ide kapcsolódik ugyanis a szólás- és sajtószabadság, a lelkiismereti- és vallásszabadság és a gyülekezési jog stb. is) Az Alkotmánybíróság felfogása szerint a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak *érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi*. Mindebből az következik, hogy a szabadság korlátozásánál különös gondossággal kell eljárni.

Történelmileg bizonyított, hogy az emberek meghatározott faji, vallási stb. csoportja elleni *gyűlöletkeltésnek kártékony hatása* van, „a faji, etnikai, nemzetiségi, vallási szempontú, alsóbb- vagy felsőbbrendűséget kiváltó nézetek, a gyűlölködés, megvetés, kirekesztés eszméinek terjesztése az emberi civilizáció értékeit veszélyeztetik”. A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását szükségessé teszik *nemzetközi kötelezettségeink is. A polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya 20. cikke (2) bekezdésében* egyebek mellett azt is kimondja: „Törvényen kell megtiltani a nemzeti, faji vagy vallási *gyűlölet bármilyen hirdetését*, amely megkülönböztetésre, ellenségeskedésre vagy erőszakra *izgat*.” A *jogalkotó* alkotmányos kötelezettsége az, hogy a büntetni rendelt *magatartásformát egyértelműen fogalmazza meg, és a jogalkalmazók számára világos definíciókat* állapítson meg.

Az Alkotmánybíróság 30/1992. (V.26.) AB határozatát a „*gyűlöletkeltés*”, illetve „*gyűlöltre uszítás*” kifejezések értelmezésére alapította. Szükség volt továbbá a tényállás elnevezésében szereplő „*izgatás*” tartalmának helyes feltárására is. A Btk. 269. (1) bekezdése szerint büntetni rendelt magatartás nem egyszerűen a *gyűlölet felkeltésére, felébresztésére* terjed ki, hanem a *gyűlöltre uszításra*, amely nem más, mint az erőszak érzelmi előkészítése, illetve kifejezett kísérlet annak kiváltására.

A *Magyar nyelv értelmező szótára* szerint „a *gyűlölet* az egyik legszélsőségebb negatív, nagyfokú ellenséges indulat. Aki *uszít*, az valamely személy, csoport szervezet, intézkedés ellen ellenséges magatartásra, ellenséges, kárt okozó tevékenységre biztat, ingerel, lázít.” Mivel már a *Csemegi Kódex* (1878. évi V. tv.) is a „*gyűlöltre izgatás*” elkövetését rendelte büntetni, az Alkotmánybíróság magáévá tette a *Curiának* a múlt század fordulóján kialakított *értelmezési gyakorlatát*. E szerint „*izgatás* alatt *nem* valamely kedvezőtlen vagy

sértő vélemények kinyilvánítása, *hanem olyan* lázongó kifakadások értendők, amelyek alkalmasak arra, hogy az emberek nagyobb tömegében a szenvedélyeket oly magas fokra lobbantsák, amelyből gyűlölet keletkezvén, a társadalmi rend és béke megzavarására vezethet.” „*Nem izgatás* tehát a bírálát, helytelenítés, kifogásolás, sőt még a sértő nyilatkozat sem; *izgatásról csak akkor* van szó, midőn a kifejezések, megjegyzések stb. nem az értelemhez szólnak, hanem az érzelmi világra akarnak hatni, s szenvedélyek, ellenséges indulatok felkeltésére alkalmasak.” Az izgatás megvalósítását illetően teljesen közömbös, hogy az állított *tények valók-e vagy sem*, a lényeg az, hogy az adatok csoportosítása, közzététele a *gyűlölet felkeltésére alkalmas legyen*.

Az Alkotmánybíróság indoklása szerint tehát különbséget kell tenni a *gyűlöletre uszítás* és a *sértő vagy lealacsonyító kifejezés használata*, a „*gyalázkodás*” között. Az első esetben helyes a büntetőjogi szankció alkalmazása. „*Gyalázkodás*” miatt azonban a büntetőjog alkalmazása aránytalanul súlyos, és *aránytalan mértékben korlátozza* a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot. Aki gyalázkodik önmagát bélyegzi meg, amire bírálattal kell reagálni. *Politikai kultúrát, közvéleményt* egy jogállamban nem lehet büntetőjogi eszközökkel formálni.

A Btk. 269. § története ezzel a döntéssel azonban még nem ért véget. A Btk. módosításáról szóló 1996. évi XVII. törvény 5. §-a *újabb elkövetési módot* vezetett be azzal a fordulattal, amely büntetni rendelte „*a gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekmény*” elkövetését is. Ez a törvényhely szintén az Alkotmánybíróság elé került. A testület a fenti kiegészítést 12/1999. (V.21.) AB határozatával megsemmisítette. Úgy foglalt állást, hogy az „*egyéb cselekmény*” kategória nem elég egzakt, így ellentétes a jogbiztonság követelményével, következésképpen pedig az alkotmánnyal is. Mindezek alapján a közösség elleni izgatás *hatályos törvényi tényállása* a következő.

„269. § Aki nagy nyilvánosság előtt

a) a magyar nemzet

- b) valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási *csoport* vagy a lakosság *egyes csoportjai* ellen *gyűlöletre uszít, büntett* miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Hozzá tartozik a közösség elleni izgatás történetéhez az is, hogy az Alkotmánybíróság által kialakított értelmezést a *Legfelsőbb Bíróság* egy 1997-es döntésével *tovább szűkítette*. A Bírósági Határozatokban 165. számmal közzétett jogesetben a bíróság ugyanis kimondta, hogy a „közösség elleni izgatás törvényi tényállását megvalósító *gyűlöletre uszítás* olyan *gyűlölet felkeltésére* irányul, amely *aktív tevékenységbe* megy át, azaz aktív, tevékeny gyűlöletet, izgatást jelent. Aki gyűlöletre uszít, az másokat aktív, tevékeny gyűlöletre ingerel”. Az „*aktív, tevékeny gyűlöletre ingerlés*” a büntető *jogalkalmazásban* szinte tényállási elemmé vált, annak ellenére, hogy csupán eseti döntésről van szó. Ennek eredményeképpen a Btk. 269. §-a alapján jelenleg a *gyakorlatban* egyáltalán *nem*, vagy csak kivételesen *folytatnak büntető eljárást*. Ily módon egyes társadalmi csoportokat súlyosan sértő, nagy nyilvánosság előtt (média, nagygyűlés stb.) elhangzó, a megfélemlítés kiváltására alkalmas megnyilvánulások – a „zsidózás”, „cigányozás” stb., legkülönbözőbb formái – *többnyire megtorlatlanok* maradnak, mert nem bizonyítható az „aktív, tevékeny gyűlöletre izgatás”. Több európai állam – pl. Németország, Ausztria, Svájc – büntető törvénykönyvében korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát olyan esetekben is – pl. fajgyűlölet kinyilvánítása, holocaust tagadása stb. –, amely a mi fogalmaink szerint „pusztán” „gyalázkodásnak”, „gyűlöletbeszédnek” minősül. A *törvényhozás feladata* lenne a *Btk. törvényi tényállásának* olyan *átformálása*, amely a „*gyűlöletre uszítás*” *helyett vagy mellett* büntetni rendelné hasonló magatartásformákat is. Az egyik ilyen megoldás lehet pl. *Belánszki Gyula* normaszövegre tett javaslata is.¹⁵ Eszerint büntetni kellene azt, „aki nagy nyilvánosság előtt, a magyar nemzetről, valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási *csoportról* vagy a lakosság egyéb meghatározó *közösségéről* *tényt vagy véleményt oly módon közöl, hírsztel*, amely *alkalmas* az azok tagjaival szemben *megfélemlítésre*, illetőleg velük szemben

¹⁵ *Belánszki Gyula*: i. m. 161. p.

ellenséges, kirekesztő bánásmód kiváltására”. (Ez lényegében megfelel az *EU 2000/43/EK* irányelvben szereplő, de a magyar jogrendszerben jelenleg még nem ismert ún. *zaklatás* törvényi tényállásának is.) Hasonló megoldást javasol, de *szabálysértési alakzat* formájában a *nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosa* által már a 2000. évi beszámolóban közzétett *törvénytervezet* is. Maga a beszámoló abból indult ki, hogy a „zaklatás” szabálysértési tényállásának kodifikálásánál – a büntetőjog szankciórendszeréhez képest (amely végső eszköz) – a „szabálysértési fenyegetettség” *célszerű és arányos alternatívát* jelentene. Megítélésünk szerint a két javaslat össze is egyeztethető, amennyiben a *bűncselekményi alakzat mellett* – pl. a becsületsértéshez hasonlóan – a törvény büntetni rendelne egy szabálysértési alakzatot is.

A diszkrimináció tilalmával összefüggésbe hozható következő tényállást a Btk. módosításáról szóló 1993. évi XLV. törvény vezette be „*önkéntes jelképek használata*” elnevezéssel. A Btk. 269/B.§ (1) alapján „Aki *horogkeresztet, SS-jelvényt, nyilas keresztet, sarló kalapácsot, ötágú vörös csillagot*, vagy ezeket ábrázoló jelképet

- a) terjeszt;
- b) nagy nyilvánosság használ;
- c) közszemlére tesz;

ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétséget követ el és pénzbüntetéssel büntetendő.” A (2) bekezdés értelmében *nem büntethető* az, aki a cselekményt ismeretterjesztő, oktatási, tudományos, művészeti célból vagy a történelem, illetve a jelen kor eseményeiről szóló tájékoztatás céljából követi el. A rendelkezések nem vonatkoznak továbbá az államok hatályban lévő hivatalos jelképeire.

Az idézett törvényhely a *fasizmus és a nemzeti szocializmus*, illetve a *kommunizmus* politikai értékrendjét kifejező szimbólumok használatát minősíti büntetőjogilag üldözendőnek. A tényállás lényegében az *alkotmányosan megengedett politikai diszkrimináció* egyik esetét fogalmazza meg, amikor fellép a demokratikus jogállamokban elfogadhatatlan szélsőséges nézetekkel, pontosabban az ezeket kifejező jelképekkel szemben. A *fasizista* jelképek által

kifejezett értékrend szemben áll az *emberi méltóság eszméjével*, a *faji felsőbbrendűség* hirdetése mellett faj, vallás, etnikai származás stb. alapján gyűlöletre, nyílt, durva, sőt a fizikai megsemmisítésig fajuló *diszkriminációra* uszít. A fejlett demokráciák ily módon a büntethetőség révén a „*diszkriminálót diszkriminálják*”. A diszkrimináció legkülönbözőbb változataival szembeni fellépés egyben *nemzetközi jogi kötelezettség* is.

A fasizmus és a kommunizmus jelképei használatának vétségge nyilvánítása ugyanakkor kétségtelenül *korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát*. Az Alkotmánybíróság – mint azt már láttuk – arra az álláspontra helyezkedett, hogy a *gyűlöletre uszítás* vagy bizonyos *közösségek, társadalmi csoportok méltósága* a véleménynyilvánítás *alkotmányos korlátja* lehet. A Btk. 269/B. §-a egy *sajátos történelmi helyzet* „terméke” és ez a sajátos történelmi helyzet – a kommunista utódpartok jelenléte a rendszerváltó Kelet- és Közép-Európában – eredményezte azt, hogy – különösen a *proletárdiktatúra jelképei* kapcsán – az általuk kifejezett eszmék üldözése e régióban *különösen érzékeny problémának* minősül. Az Alkotmánybíróság 14/2000. (V.12.) AB határozatában foglalkozott a törvényhely megsemmisítésére irányuló kezdeményezéssel. A testület lényegét illetően azt állapította meg, hogy itt *nem pusztán egy helyes vagy helytelen politikai nézet* kifejezéséről van szó, hanem annál jóval *többről*, arról, hogy a diktatúrák jelképeinek használata „a *demokrácia értékei mellett elkötelezett* közösségek méltóságát sértve veszélyezteti a köznyugalmat is”. Itt tehát a törvényhozó nem lépte át az alkotmányban megengedett korlátozhatóság határát, ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította.

A *kifejezetten* a meghatározott faji, vallási, etnikai csoportok elleni bűncselekmények mellett a Btk. számos olyan *egyéb magatartást* is büntetni rendel, amelyeknek az *indítéka, motívuma* valamilyen – jellemzően, de nem feltétlenül *etnikai – hátrányos megkülönböztetés*. Ezek egyik csoportja esetében *minősített* esetet, tehát szigorúbb elbírálást jelent az „*aljas indokból vagy célból*” történő elkövetés. „Aljas indokból vagy célból” elkövetettnek minősülhet a bűncselekmény természetesen akkor is, ha azt a sértett *valamilyen faji, vallási, etnikai vagy egyéb csoporthoz tartozása, vagy vélt tartozása miatt* követik el. E

körbe tartozik az *emberölés*: 166. §, *testi sértés*: 170. §, a *személyi szabadság megsértése*: 175. §, a *rágalmazás*: 179. §, a *becsületsértés*: 180. §, a *kegyeletsértés*: 181. § és a *jogellenes fogva tartás* 228. §.

A hátrányos megkülönböztetés szerepet játszhat egyéb *bűncselekményfajták* esetében is. Ilyen például a *kényszerítés*: 174. §, a *lelkiismereti és vallásszabadság megsértése*: 174/A. §, a *visszaélés személyes adataival*: 117/A. §, a hivatali bűncselekmények köréből a *bántalmazás hivatalos eljárásban*: 226. § és a *kényszervallatás*: 227. §, végezetül pedig a *garázdaság*: 271. § bűncselekménye.

Külön kiemelést igényel, hogy a társadalomra való veszélyesség alacsonyabb fokát elérő *szabálysértések* között is találhatunk olyan tényállásokat, melyek alkalmasak lehetnek a diszkrimináció egyes formáinak üldözésére. A *szabálysértésekről* szóló 1999. évi LXIX. tv. 138. §-a *becsületsértés* szabálysértési alakzatát, a 151. § pedig a *veszélyes fenyegetést* rendeli büntetni. Eszerint: „Aki
a) mást *félelemkeltés céljából* olyan *bűncselekmény elkövetésével* *komolyan megfenyeget*, amely a megfenyegetett személy vagy annak hozzátartozója élete, testi épsége vagy egészsége ellen irányul,
b) mást *félelemkeltés céljából* a megfenyegetett személyre vagy annak hozzátartozójára vonatkozó, a *becsület csorbítására alkalmas tény nagy nyilvánosság elé tárásával* *komolyan megfenyeget*,
elzárással, vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.” A *magyar jogrendszer* jelenleg *nem ismeri* a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód alkalmazásáról szóló 2000/43/EK számú *EU irányelvben* definiált *zaklatás* fogalmát. Egyet kell értenünk Kádár Andrással abban, hogy „vannak ugyan olyan *jogintézmények*, amelyek *lefednek bizonyos*, az Irányelv által a zaklatás körébe vont *magatartásokat*, ezek egy része azonban nem teszi lehetővé a *rasszista* motiváció megfelelő mértékű értékelését, ráadásul vannak *olyan viselkedési formák*, amelyek a jelenlegi eszközökkel nem

szankcionálhatók.”¹⁶ A zaklatás fogalmát részlegesen kiváltó intézmények közé tartozik a szabálysértési kódex fenti két tényállása is.

c) Munkajog és a munka világa

A magyar jogrendszerben a *legkiterjedtebb diszkrimináció-ellenes szabályozással* is leginkább kidolgozott *szankciórendszerrel* a munka világában találkozhatunk. Ez összefüggésbe hozható azzal, hogy a mindennapi életben az *egyik leggyakrabban* megnyilvánuló hátrányos megkülönböztetés a *foglalkoztatás* területén jelentkezik. Valószínűleg ennek is köszönhető, hogy a *Munka Törvénykönyvéről* szóló 1992. évi XXII. törvényt (Mt.) a 2001. július 1-el végrehajtott módosítással (2001. évi XVI. tv.) elsőként hozták *összhangba az Európai Unió normáival*. Persze a mégoly fejlett és differenciált szabályozás sem képes a diszkriminatív jelenségek teljes körét felszámolni, de legalább megteremti az ellene való fellépés hatékonyabb jogi eszközeit. A *gyakorlatban* továbbra is nagyon sok probléma jelentkezik a *nők*, a *romák*, a *fogyatékosok* stb. foglalkoztatása, pontosabban nem megfelelő foglalkoztatása területén. A szabályozás korszerűsítése folytán a munkáltatók is „kifinomultabb módszereket” alkalmaznak, amely nagyon megnehezíti az egyébként sem könnyű bizonyítás lehetőségét.

Az Mt. új 5. § (1) bekezdése szerint a „*munkaviszonnyal kapcsolatosan tilos hátrányos megkülönböztetést alkalmazni a munkavállalók között nemük, koruk, családi vagy fogyatékos állapotuk, nemzetiségük, fajuk, származásuk, vallásuk, politikai meggyőződésük, munkavállalói érdekképviselőhöz való tartozásuk, vagy ezzel összefüggő tevékenységük, továbbá minden egyéb, a munkaviszonnyal össze nem függő körülmény miatt.*”

Az 5. § (2) bekezdése a magyar jogrendszerben először határozza meg a *közvetett hátrányos megkülönböztetés* definícióját. „E törvény alkalmazása során *közvetett hátrányos megkülönböztetés* valósul meg, ha az *érintett munkavállalói kör* – az (1) bekezdésben felsorolt jellemzők alapján – *túlnyomórészt egységes*

¹⁶ Kádár András: i. m. 42. p.

csoportnak tekinthető és a munkaviszonnyal kapcsolatos, *formálisan mindenkivel szemben azonos követelményt* támasztó vagy *mindenkinek azonos jogot biztosító* rendelkezés, intézkedés, feltétel, gyakorlat rájuk nézve *aránytalanul kedvezőtlen*, kivéve *ha ez megfelelő és szükséges*, illetve *objektív tényekkel indokolható*.”

Különös jelentőséggel bír az Mt. 5. § (3) bekezdése, amely kimondja, hogy az „(1)–(2) bekezdés alkalmazása során munkaviszonnyal kapcsolatos a *munkaviszony létesítését megelőző, azt elősegítő eljárással összefüggő rendelkezés, intézkedés, feltétel*, gyakorlat is.” 2001. júliusáig ugyanis a Munka Törvénykönyve nem biztosított lehetőséget a diszkrimináció szankcionálására abban az esetben, amikor valakit neme, kora, családi vagy fogyatékos állapota, etnikai hovatartozása stb. miatt *nem alkalmaztak*, tehát létre sem jött a munkaviszony. Ezért az ilyen jellegű esetekben – ha az ügy egyáltalán bíróság elé került – a diszkrimináció áldozatai *nem az Mt-re*, hanem a *Ptk. személyhez fűződő jogokat* védő rendelkezéseire alapozták keresetüket, és ezzel viszont *elveszítették* a munkajogban rendelkezésre álló fordított bizonyítási teher kedvezményét.¹⁷ Az új (3) bekezdéssel megnyílt a lehetőség arra, hogy az a személy, akit a *felvételi eljárás során diszkriminálnak*, a fordított bizonyítási teher előnyével élve vegye igénybe az Mt-nek a *munkáltató által a munkavállalónak okozott kár megtérítéséről* szóló rendelkezéseit. A 174. § alapján a munkáltató a munkavállalónak munkaviszonyával összefüggésben okozott kárért *vétkességére tekintet nélkül teljes mértékben felel*. A munkáltató felelőssége alapján *köteles megtéríteni* a munkavállaló *elmaradt jövedelmét, dologi kárát, indokolt költségeit*, továbbá a *nem vagyoni kárát* is. [Mt. 177. § (1)–(2) bekezdés] A Pp. alapján a munkaszerződés megkötését megelőző tárgyalásra alapított igény érvényesítése is *munkaügyi pernek* minősül.

Az Mt. 5. § (4) bekezdése az *előmeneteli rendszer során* garantálja a diszkrimináció mentes bánásmódot. Eszerint a „munkáltató *hátrányos megkülönböztetés nélkül köteles biztosítani* – különösen a szakmai képességek, a gyakorlat, a teljesítmény, illetve a betöltendő munkakör szempontjából lényeges

¹⁷ Egy ilyen esetről lásd *Peszlen Zoltán: Próbaper a diszkrimináció ellen*. In.: *Vegyesváltó. Egyenlő Esélyek Alapítvány*, Budapest, 1999., 138–149. p.

körülmények alapján – a munkavállaló *magasabb munkakörbe való előrelépésének lehetőségét.*”

Az Mt. 5. § (5) bekezdése a *kivételről* rendelkezik. „*Nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek a munka jellegéből vagy természetéből egyértelműen következő megkülönböztetés.*”

Elvi jelentőséggel bír a (6) bekezdés, amely a *pozitív diszkrimináció* lehetőségét teremti meg a munka világában Ennek alapján „munkaviszonyra vonatkozó szabály a *munkavállalók meghatározott körére* – a munkaviszonnyal összefüggésben – *azonos feltételek esetén előnyben részesítési kötelezettséget* írhat elő.”

Az Mt. 5. § (7) bekezdése értelmében „a hátrányos megkülönböztetés következményeit *megfelelően orvosolni kell.* A hátrányosan megkülönböztetett munkavállaló jogsérelmének orvoslása *nem járhat más munkavállaló jogainak megsértésével, illetve csorbításával.*” A diszkrimináció orvoslására a törvény *nem hozott létre új intézményeket.* Erre a célra, a munkajog korábban is létező, általában egyéb jogsérelem esetén is igénybe vehető eszközei állnak rendelkezésre, mint pl. a megállapodás semmissége, eredeti munkakörben történő továbbfoglalkoztatás és a kártérítési felelősség. Nagy vitát váltott ki a munkajogászok körében egy olyan *további lehetőség* megteremtésének ötlete, hogy a *nem alkalmazásban* megnyilvánuló diszkrimináció esetén a *bíróság hozhatná létre ítéletével a munkaviszonyt.*¹⁸ Egy ilyen döntés számos *elvi és gyakorlati problémát* vet fel, bár első látásra igen kézenfekvőnek látszik. A munkaviszony bírói ítélettel történő létesítését *egyik megoldási módozatként* valószínűleg nem lehet kizárni, de *generális szankcióként* biztos *nem alkalmazható.* Gyakorlati alkalmazása az eset összes körülményeinek gondos mérlegelését igényelné, amely megfelel a munkavállaló igényének és a munkáltató objektív lehetőségeinek is. Annál is inkább, mert „a jogsérelem orvoslása nem járhat más munkavállaló jogainak megsértésével, illetve

¹⁸ Lásd pl. Nacsá Beáta: A hátrányos megkülönböztetés tilalma a magyar munkajogi gyakorlatban. In.: Vegyesváltó, 1999., 131. p.

csorbításával”. Ezt pedig figyelembe kell venni minden olyan esetben például, ha az állást időközben már mással betöltötték.

Az Mt. 5. § (8) bekezdése a *bizonyítási teher megfordításáról* rendelkezik, amikor kimondja, hogy a „munkáltató eljárásával kapcsolatos vita esetén a *munkáltatónak kell bizonyítania*, hogy eljárása a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó *rendelkezéseket nem sértette*.”

Magyarországon *jelenleg három törvény biztosítja a bizonyítási teher megfordításának* kedvezményét. Ezek a lehetőségek mind a munka világával állnak összefüggésben. A Munka Törvénykönyve idézett rendelkezése mellett, 2000. január 1-től hasonló szabály érvényesül a *munkaügyi ellenőrzés* területén is. A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 3. § (1) bekezdése értelmében a munkaügyi ellenőrzés kiterjed a hátrányos megkülönböztetés tilalmára is. Mt. 8. § (4) bekezdése szerint az „ellenőrzés során a *foglalkoztatónak kell bizonyítania*, hogy eljárása nem sértette a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezéseket”. Ehelyütt kell kiemelni, hogy a munkáltató által elkövetett hátrányos megkülönböztetés *sajátos szankcióját* teremtette meg a *foglalkoztatást elősegítő támogatásokról* szóló 6/1996. (VII.16.) MüM rendelet jelenleg hatályos szövege a munkaügyi ellenőrzéssel összefüggésben. Ennek alapján *nem nyújtható sem foglalkoztatás bővítését szolgáló, sem munkahelyteremtési és munkahelymegőrzési támogatás* annak a munkaadónak akire a munkaügyi ellenőrzés során – bizonyos megszorításokkal – a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó rendelkezések megsértése miatt *munkaügyi bírságot* szabtak ki. (Ezeket a rendelkezéseket a 30/2000 (IX.15.) GM rendelet 2000. X. 15-től, illetve a munkahelyteremtési támogatásokra vonatkozóan az 1/2002. (I.25.) GM rendelet pedig 2002. I. 26-tól vezette be.)

A bizonyítási teher megfordításának *harmadik esetét a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról* szóló 1996. évi XLIII. törvényben találhatjuk. A törvény 6. §-a a hátrányos megkülönböztetés tilalma kapcsán gyakorlatilag megismétli az Mt. rendelkezéseit a szolgálati viszonyból folyó eltérésekre tekintettel.

„6. § (1) A szolgálati viszonnal kapcsolatban a hivatásos állomány tagjaira vonatkozóan *tilos minden hátrányos megkülönböztetés*, így különösen a nem, családi állapot, nemzetiség, faj, származás, vallás, politikai meggyőződés, érdekképviseleti szervezethez való tartozás vagy ezzel összefüggő tevékenység, továbbá a szolgálati viszonnal össze nem függő körülmény miatt.

(2) *Nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek* a szolgálatteljesítés jellegéből, a szolgálati időből, a rendfokozatból és a beosztásból eredő megkülönböztetés.

(3) Ha a *hátrányos megkülönböztetés tilalmának* vagy a *jogos megkülönböztetés szabályainak* megszegésével kapcsolatban *szolgálati vitára* kerül sor, a *fegyveres szervnek kell bizonyítania*, hogy eljárása az (1) és (2) bekezdésben foglaltakat nem sértette.

(4) A fegyveres szerv *megkülönböztetés nélkül biztosítja* – kizárólag a szakmai képességek, a gyakorlat és a teljesítmény, továbbá a szolgálatban eltöltött idő alapján a rendfokozati és a beosztási köztöttségekre figyelemmel – a hivatásos állomány tagjának *előmeneteli lehetőségét*.”

A törvény értelmében a fegyveres szerv kérelmére a *bíróság mellőzi az eredeti munkakörbe történő visszahelyezést*, ha a fegyveres szerv a hivatásos állomány tagjának a felmentés esetén járó végkielégítés kétszeresének megfelelő összeget megfizeti. Ha pedig a hivatásos állomány tagja végkielégítésre nem lenne jogosult, részére a 63. § (2) bekezdésének a) pontjában meghatározott összeg kétszerese jár. *Nem alkalmazható* az előbbi rendelkezés, ha a felmentés a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe (5. §), a *hátrányos megkülönböztetés tilalmába* (6. §), illetve felmentési kérelemben ütközik.

A bizonyítási teher megfordításával összefüggésben ki kell emelni, hogy a *magyar szabályozás* noha csak a fenti körre korlátozódik, de *szigorú a munkáltatókkal szemben*. Az Európai Unió Tanácsának 2000/43/EK Irányelve 8. cikke alapján ugyanis a bizonyítási teher megfordítása csak akkor érvényesül, ha a *panaszos felek* a hatóság előtt „*olyan tényeket bizonyítanak*, amelyekből *vélmezni* lehet, hogy közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés történt”. Ilyen „*előszűrő*” – vagyis, hogy a diszkriminációra hivatkozó személynek legalább

valószínűsítenie kellene a hátrányos megkülönböztetést – a *magyar törvényekben nem található*. Ily módon a bizonyítási teher megfordításának szabálya – látszólagos egyszerűsége ellenére – *súlyos mérlegelési probléma* elé állíthatja a bírakat.¹⁹

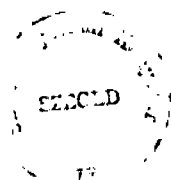
A munka világában, a foglalkoztatás területén az Mt. mellett számos *más törvény és egyéb jogszabály* érinti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és az előnyben részesítés lehetőségét, sőt kötelezettségét. *A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény is visszautal erre az elvre, mivel eltérő rendelkezés hiányában az Mt. rendelkezései a közalkalmazottak foglalkoztatására is vonatkoznak.* Ugyanez vonatkozik *a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényre*, amelynek 71. § (2) bekezdés a) pontja – többek között – az Mt. diszkriminációt tiltó 5. §-ának (1)–(2) és (4) bekezdését alkalmazni rendeli a köztisztviselői jogviszonyra.

A munkajoghoz kapcsolódik a *foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról* szóló 1991. évi IV. törvény antidiszkriminációs rendelkezése is. A 2. § értelmében a „foglalkoztatás elősegítése és a munkanélküliek ellátása során *nem szabad hátrányos megkülönböztetést tenni a munkavállalók, munkanélküliek között nemük, koruk, fajuk, származásuk, vallásuk, politikai meggyőződésük és munkavállalói érdekképviselési szervezethez való tartozásuk miatt.* E rendelkezés *nem zárja ki* azt, hogy a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben levőket *többletjogosultságok* illessék meg”.

Az ügyészek szolgálati viszonyáról szóló 1994. évi LXXX. törvény 6. § (1) bekezdése 2001. VI. 27-től hatályos szövege értelmében (2001. évi XXXI. tv.) az *alkalmazotti tanács* tagja (tisztviselője) a munkáltatók *nyilvántartásaiba betekinhet*, s minden olyan kérdésben *tájékoztatást kérhet*, amely – többek között – a *hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó szabályok megtartásával kapcsolatos*. A munkáltató a betekintést és a tájékoztatást nem tagadhatja meg.

A *munkaerő-kölcsönzésről és a magán-munkaközvetítésről* szóló 118/2001. (VI.30.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése alapján a *magán-*

¹⁹ Nacsá Beáta: i. m. 133. p.



munkaközvetítés során tilos „a munkát keresők között hátrányos megkülönböztetést tenni nemük, koruk, családi vagy fogyatékos állapotuk, nemzetiségük, fajuk, származásuk, vallásuk, politikai meggyőződésük, munkavállalói érdekképviseleti szervezethez tartozásuk, vagy ezzel összefüggő tevékenységük, továbbá minden egyéb, a foglalkozással össze nem függő körülmény miatt”. A (2) bekezdés szerint nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek a munka jellegéből vagy természetéből egyértelműen következő megkülönböztetés.

A munkajog területén alkalmazott diszkrimináció elleni fellépés szabálysértési jogi eszköze a „munkavállaló hátrányos megkülönböztetése” elnevezésű szabálysértési alakzat, amelyről a 218/1999. (XII.28.) számú kormányrendelet 93. §-a rendelkezik. A szakasz két pontja két különböző elkövetési magatartást rendel büntetni; az alkalmazás megtagadását és a diszkrimináció alkalmazását a munkavállalók között.

„93. § (1) Az a munkáltató, aki

- a) a munkavállaló alkalmazását nemre, korra, nemzetiségre, fajra, származásra, vallásra, politikai meggyőződésre, munkavállalói érdekképviseleti szervezethez való tartozásra, vagy ezzel összefüggő tevékenységre való tekintettel, továbbá minden egyéb, a munkaviszonnyal össze nem függő körülmény miatt *jogellenesen megtagadja,*
- b) A munkavállalók között az a) pontban foglaltak miatt *hátrányos megkülönböztetést alkalmaz,* százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatti eljárás a munkabiztonsági és munkaügyi felügyelő, illetőleg a munkaügyi felügyelő, valamint a bányafelügyelet hatáskörébe is tartozik.”

A fentiekből megállapítható, hogy a munkajog területén *viszonylag kiterjedt szankciórendszer* áll az érintettek rendelkezésére. A kérdés persze az, hogy mindez a gyakorlatban mennyire *hatékony*, mennyire alkalmas a hátrányos megkülönböztetés visszaszorítására, megelőzésére és igazságos szankcionálására.

Az egyik ilyen probléma például az, hogy míg a munkaügyi felügyelők *általában hivatalból* járnak el a munkaügyi normák betartatásában, addig a diszkriminációs ügyekben *csak az érintett bejelentésére* vizsgálódhatnak. Egyet lehet érteni azzal a javaslattal, hogy a felügyelők ilyen ügyekben különböző *állami és társadalmi szervezetek* jelzése alapján is eljárhassanak.²⁰ Ez nagyban elősegítené a vonatkozó jogszabályok tényleges alkalmazását.

d) A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmód elve egyéb jogterületeken

A jogági kódexek mellett a *legkülönbözőbb ágazati jogszabályok* is tartalmazzak a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezéseket. Elöljáróban megállapíthatjuk, hogy ezek a normák azonban *nem mennek túl* a hátrányos megkülönböztetés tilalma (néhány esetben pedig az egyenlő bánásmód követelménye) *puszta kinyilvánításán*. Az érintett jogszabályok *nem tartalmazzak a diszkrimináció megelőzésére és hatékony szankcionálására szolgáló intézményeket*. Az is szembeötlő, hogy néhány területen ezek a *deklaratív tételek is hiányoznak*. Ilyen például a *társadalombiztosítás és a lakhatás* kérdése, amelyeket egyébként az EU Irányelv (2000/43. EK) is szabályozni rendel. A következőkben vegyük számba az e tárgykörbe eső legfontosabb rendelkezéseket.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény az általános rendelkezések körében „*a törvény célja és alapelvei*” cím alatt foglalkozik a diszkrimináció tilalmával. A 3. § (2) bekezdés értelmében a „*gyermekek védelme során – nemhez, nemzethez, nemzetiséghez, etnikai csoporthoz való tartozás, lelkiismereti, vallási vagy politikai meggyőződés, származás, vagyoni helyzet, cselekvőképesség hiánya vagy korlátozottsága miatt, valamint a gyermekvédelmi gondoskodásba kerülés alapján – tilos bármilyen hátrányos megkülönböztetés.*”

Sok vitát váltott ki Magyarországon az utóbbi években a *roma gyerekek iskolai szegregációja*, és ennek különböző konkrét megnyilvánulásai. A

²⁰ Kádár András: i. m. 50–51. p.

közoktatásról szóló 1993. évi LXXXIX. törvény *a gyermek vagy hozzátartozói helyzete és a nevelési-oktatási intézmény fenntartója alapján* is tilt bármifajta diszkriminációt. (A törvény 4. § (7) bekezdésének szövegét az 1996. évi LXII. törvény állapította meg, és ez 1996. IX. 1-től hatályos.) „*A közoktatásban tilos a hátrányos megkülönböztetés bármilyen okból, így különösen a gyermek, vagy hozzátartozói színe, neme, vallása, nemzeti, etnikai hovatartozása, politikai vagy más vélemény, nemzetiségi, etnikai vagy társadalmi származási, vagyoni és jövedelmi helyzete, kora, cselekvőképességének hiánya vagy korlátozottsága, születési vagy egyéb helyzete miatt, valamint a nevelési-oktatási intézmény fenntartója alapján.*” A szabályozás érdekessége, hogy *különbséget tesz* az etnikai hovatartozás és az etnikai származás között, és mindkettő alapján külön is tiltja a diszkriminációt.

A közoktatási törvény az előző tilalom megfogalmazásán kívül semmit nem mond arról, hogy *milyen eszközöket* lehet igénye venni azokkal szemben, akik hátrányos megkülönböztetést alkalmaznak egyes tanulókkal vagy a tanulók valamely csoportjával szemben. Ezen a hiányon kívánt enyhíteni az *egyes szabálysértésekről* szóló 218/1999. (XII.28.) Korm. rendelet 2002. V. 13-tól hatályos új rendelkezése. (Beiktatta: a 81/2002. (II.13.) Korm. rendelet.) A rendelet a „*nevelési-oktatási tevékenység folytatására vonatkozó szabályok megszegése*” elnevezésű szabálysértési alakzat keretében rögzíti azt a tényállást [142. § (5)], hogy „*aki gyermeket, tanulót a közoktatásra vonatkozó rendelkezések szándékos megszegésével hátrányosan megkülönbözteti százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.*”

Az egészségügy területén a betegek jogai körében került szabályozásra a diszkrimináció tilalma. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 7. § (1) bekezdése szerint „*minden betegnek joga van – a jogszabályban meghatározott keretek között – az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és megkülönböztetés nélküli egészségügyi ellátáshoz.*” A (4) bekezdés értelmében „*megkülönböztetés nélküli az ellátás, ha az egészségügyi szolgáltatás nyújtása során nem történik hátrányos megkülönböztetés a betegek között társadalmi helyzetük, politikai nézeteik, származásuk, nemzetiségük,*

vallásuk, nemük, *szexuális irányultságuk*, koruk, családi állapotuk, *testi vagy értelmi fogyatékoságuk*, képzettségük és minden más egyéb, az egészségi állapotukkal össze nem függő ok alapján”. Külön jelentőséggel bír a diszkrimináció tilalma a betegek *várólistára helyezése* kapcsán. Ezért garanciális okból a törvény 9. § (4) bekezdése kimondja, hogy a „*várólistán a sorrend kialakítása*, valamint a beteg kiválasztása egységes, ellenőrizhető, nyilvánosságra hozott szakmai szempontok szerint, a várólistán szereplő betegek egészségi állapota által indokoltan és *hátrányos megkülönböztetés nélkül* történik. Ennek ellenőrzésére a beteg írásbeli meghatalmazása alapján a *betegjogi képviselő* is jogosult.”

Az egészségügyi törvény intézkedett egy *panasz-eljárás* létesítéséről is, a hatékony szankciók megállapítása az egészségügyi szolgáltatókkal szemben azonban ezúttal is elmaradt.

„29. § (1) *A beteg jogosult az egészségügyi ellátással kapcsolatban az egészségügyi szolgáltatónál, illetve fenntartójánál panaszt tenni.*

(2) Az egészségügyi szolgáltató, illetve a fenntartó köteles a panaszt *kivizsgálni*, és ennek eredményéről a beteget 10 munkanapon belül írásban *tájékoztatni*. A panaszjog gyakorlása nem érinti a betegnek azon jogát, hogy a külön jogszabályokban meghatározottak szerint – a panasz kivizsgálása érdekében – *más szervekhez forduljon*. Erre a körülményre a szolgáltató köteles a beteg figyelmét felhívni.

(3) A panasz kivizsgálásnak részletes szabályait az egészségügyi szolgáltató *belső szabályzatban* rögzíti.

(4) A panaszokat *nyilván kell tartani* és a panasszal, illetve kivizsgálásával összefüggő iratokat 5 évig meg kell őrizni.”

A *szolgáltatások* terén érvényesülő diszkrimináció kapcsán a *belkereskedelemtől* szóló 1978. évi I. törvény 25. § (2) bekezdését idézhetjük. Ennek értelmében „*tilos a vásárlót jogosulatlanul előnyben részesíteni vagy hátránnyal sújtani*, a vásárlótól külön juttatást vagy előnyt kérni, követelni, illetőleg a vásárló előnyben részesítéséért külön juttatást elfogadni.” Különösen a bekezdés második fordulata alapján úgy tűnik, hogy a rendelkezés eredeti célja

nem a diszkrimináció tiltására irányult a kereskedelem területén, de külön antidiszkriminációs törvény hiányában a „*jogosultatlan hátránnyal sújtás*” fogalma alkalmas lehet a hátrányos megkülönböztetés üldözésére is. Gyakran előfordul, hogy bizonyos személyek – többnyire romák – sérelmére a kereskedelmi egységek alkalmazottai diszkriminatív módon lépnek fel vagy egyszerűen megtagadják a szolgáltatás igénybevételét. E helyzet kezelésére is alkalmas az *üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről* szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet. A rendelet 23/A § értelmében az „*üzlet biztonsági őrei a szolgálat teljesítése, továbbá az üzlet dolgozói munkavégzésük során tevékenységükkel nem sérthetik a vásárlók személyiségi jogait*”. (A rendelkezést a 102/1998. (V.22.) Korm. rendelet iktatta be, és 1998. VI. 21-től hatályos.)

A *média világában* – rendkívüli társadalmi hatása folytán – különös jelentősége van a hátrányos megkülönböztetés és az egyenlő bánásmód elve következetes érvényesítésének. A *rádiózásról és televíziózásról* szóló 1996. évi I. törvény szabályai e vonatkozásban két irányban fogalmazódtak. Egyrészt *negatív* irányban *tiltják* a diszkriminációt, a legkülönbözőbb alapú gyűlöletkeltést. Más oldalról pedig a *közszolgálati* jegyében (*pozitíve*) *külön támogatásban* részesítik a *kisebbségek* és a *hátrányos helyzetű csoportok* számára szóló műsorokat. A törvény értelmező rendelkezései alapján *közszolgálati műsorszámnak* minősül – többek között – „a magyarországi nemzeti és etnikai *kisebbségek* kultúráját, valamint a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek életét, a kisebbségi álláspontokat bemutató közlés” továbbá „az életkoruk, testi, szellemi vagy lelki állapotuk, társadalmi körülményeik következtében *súlyosan hátrányos helyzetben lévő csoportok* számára készített műsorszám”.

A médiatörvénynek a *műsorszolgáltatás elveiről és szabályairól* szóló II. fejezetében az *alapelvek* között a következő rendelkezésekkel találkozunk:

„3. § (2) A műsorszolgáltató köteles tiszteletben tartani a Magyar Köztársaság *alkotmányos rendjét*, tevékenysége nem sértheti az *emberi jogokat* és nem lehet alkalmas *személyek, nemek, népek, nemzetek, nemzeti, etnikai, nyelvi és*

más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére.

(3) A műsorszolgáltatás nem irányulhat semmilyen *kisebbség*, sem bármely többség nyílt vagy burkolt *megsértésére, kirekesztésére*, annak *faji szempontokon alapuló bemutatására, elítélésére.*”

A *közszolgálati műsorszolgáltatásról* szóló címben pedig az alábbi szabályok érdemelnek témánk szempontjából figyelmet:

„23. § (1) A közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsor-szolgáltató különösen *köteles a nemzet*, a nemzeti, az etnikai, a nyelvi és más *kisebbségek* méltóságát és alapvető érdekeit tiszteletben tartani, nem sértheti más nemzetek méltóságát.

(4) A közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsor szolgáltató *különös figyelmet fordít*

c.) a vallási és egyházi, továbbá a nemzeti, etnikai és más *kisebbségi kultúrák* értékeinek megjelenítésére,

d.) az életkoruk, szellemi és lelki állapotuk, társadalmi körülményeik következtében *súlyosan hátrányos helyzetű csoportok* számára fontos információk elérhetővé tételére, . . .”

A 25. § értelmében ezek a műsorszámok a *támogatható műsorszámok* körébe tartoznak a közszolgálati műsorszolgáltatásban.

A *közszolgálati műsorszolgáltatásra vonatkozó külön szabályokról* szóló cím rendelkezései közül mondandónk illusztrálására végezetül a 26. § rendelkezéseit idézzük:

„(1) A közszolgálati műsorszolgáltató kötelessége *elősegíteni a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek* kultúrájának és *anyanyelvének* ápolását, az anyanyelvükön való rendszeres tájékoztatást. E feladatot országos, illetve – a kisebbség földrajzi elhelyezkedésének figyelembevételével – körzeti vagy helyi műsorszolgáltatásban, a kisebbség igényeinek megfelelő *műsorszámokkal*, a televízióban szükség szerint *feliratozással* vagy *több nyelvű* sugárzással teljesíti. A nemzetiségi műsorok időtartama sem országos, sem körzeti összességben *nem lehet kevesebb*, mint a törvény hatálybalépésekor.

(2) A nemzeti és *etnikai kisebbségek országos önkormányzatai* – ennek hiányában országos szervezetei – a közszolgálati műsorszolgáltatónál rendelkezésükre álló *műsoridő felhasználásának elveiről* önállóan döntenek. E döntésüket – mely nem érinti a műsorszám tartalmát és a műsorszerkesztést – a közszolgálati műsorszolgáltató köteles figyelembe venni.”

A diszkrimináció alkalmazásának egyik lehetséges terepe a *büntetés-végrehajtás*, amely az érintettekre nézve – a függőségi helyzetből adódóan – különösen súlyos következményekkel járhat. A *büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szól 1979. évi 11. törvényerejű rendelet* jelenleg hatályos szövege az *elítéltek jogai* körében olyanokat sorol fel, amelyek *lényegében mindegyike összefüggésbe hozható* az egyenjogúság, az egyenlő bánásmód követelményével, illetve a diszkrimináció tilalmával.

„2. § (1) Az elítélttel szemben csak az *ítéletben és a törvényben meghatározott joghátrányok* alkalmazhatók.

(2) *Az elítélt jogosult*

a) az *anyanyelvén* vagy az általa *ismert más nyelven* megismerni a jogaira és a kötelezettségeire vonatkozó rendelkezéseket; *a magyar nyelv nem tudása miatt nem érheti hátrány*;

b) a *büntetés végrehajtása* során *anyanyelvének* használatára;

c) *személyhez fűződő jogainak*, így különösen a jó hírének, magántitkának, a személyes adatainak a védelmére, magánlakásának sérthetetlenségére.

(3) Az elítéltek között *nem tehető hátrányos megkülönböztetés* nemzetiségi és etnikai hovatartozásuk, vallási vagy politikai meggyőződésük, társadalmi származásuk, nemük, illetőleg vagyoni helyzetük szerint.”

A *szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól* szóló 6/1996. (VII.12.) IM rendelet részletesen szabályozza azt a *panaszmechanizmust* amit a fogva tartottak a fogva tartással kapcsolatos ügyeikben igénybe vehetnek. A fogva tartottak a fogva tartás alatt *gyakorolható állampolgári jogaik sérelme* – így hátrányos megkülönböztetés alkalmazása esetén is – közvetlenül fordulhatnak az *országgyűlési biztosokhoz* és *nemzetközi szervezetekhez* is.

A büntetésvégrehajtásban alkalmazható diszkrimináció egy újabb lehetséges területét szabályozza a *Börtönlelkészi Szolgálatról szóló 13/2000. (VIII.14.) IM rendelet*. A jogszabály 4. §-a kimondja, hogy a Szolgálat igénybevétele, vagy annak mellőzése a fogva tartott kizárólagos joga. A fogva tartottakkal szemben a *Szolgálat igénybevétele*, vagy az attól való tartózkodás miatt *előnyös vagy hátrányos megkülönböztetés nem alkalmazható*.

A diszkrimináció ellenes *hazai szabályozás esetlegességét* és egyenetlenségét jól illusztrálja a *honvédelem, a katonai szolgálat* területe. A *fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról* szóló törvény – mint láttuk – gyakorlatilag *átvette az Mt.* meglehetősen differenciált antidiszkriminációs *szankciórendszerét*. A *honvédelemről* szóló 1993. évi XC. törvény ugyanakkor *még deklaratív jelleggel sem* rögzítette a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A *katonák alapvető jogairól* szóló részben, az alapvető jogok felsorolását megelőzően [Hvt. 56. § (2)] lehetett volna utalni arra legalább, hogy azokat *minden megkülönböztetés nélkül* kell biztosítani.

A *hadköteles katonák szolgálati viszonyáról* szóló 1996. évi XLIV. törvény szintén *nem tartalmaz általános deklarációt*, de *két különböző területen* nevesítve rögzíti az előnyös vagy hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Egyrészt a *lelkiismereti és vallásszabadság* kapcsán kimondja [16. § (4)], hogy a „lelki gondozáson és vallási szertartáson való részvétel vagy attól való távolmaradás miatt semmilyen előnyös vagy hátrányos megkülönböztetés nem alkalmazható”. (Ezt a szabályt lényegében megismétli a *Tábori Lelkészi Szolgálatról* szóló 61/1994. (IV.20.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdése is. „A szolgálat igénybevétele vagy az attól való tartózkodás miatt, előnyös vagy hátrányos megkülönböztetés a katonával szemben nem alkalmazható.”) Másrészt az *érdekvédelmi szervezeti tagságról* szóló részben mondja ki a törvény 30. § (2) bekezdése, hogy a „hadköteles katonával szemben érdekvédelmi tagsága vagy annak hiánya miatt semmilyen előnyös vagy hátrányos megkülönböztetés nem alkalmazható.”

A legkülönbözőbb jogterületen jelentkező diszkriminációs tilalmak közül befejezésül még hármat idézünk. A *külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról* szóló 2001. évi XXXIX. törvény szerint elutasítható annak a külföldinek a kérelme,

akinek a letelepedése veszélyezteti a Magyar Köztársaság érdekeit. Ennek kapcsán mondja ki a törvény 21. § (3) bekezdése, hogy a „hátrányos megkülönböztetés tilalmának megfelelően *nem minősíthető a Magyar Köztársaság érdekeit veszélyeztető tényként* a külföldi faja, bőrszíne, neme, anyanyelve, vallása, politikai vagy más véleménye, nemzetiségi vagy egyéb társadalmi hovatartozása, születési helyzete.” *A kulturális javak védelméről szóló 1997. évi CXL. törvény az alapelvek körében* szól a diszkrimináció tilalmáról. A 2. § értelmében, az „*e törvényben meghatározott jogok érvényesítése során* tilos bármilyen hátrányos megkülönböztetés; e jogok minden személyt megilletnek nem, kor, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.” *Az atomenergiáról szóló 1996. évi XCVI. törvénynek* pedig az atomenergia alkalmazásával kapcsolatosan keletkezett károkért való felelősségéről szóló V. fejezetében találhatjuk azt a szabályt (61. §), miszerint „*e fejezet rendelkezéseit bármiféle, állampolgárságon, lakóhelyen vagy tartózkodási helyen alapuló hátrányos megkülönböztetés nélkül kell alkalmazni*”.

D Két kivétel a magyar jogi szabályozásban – előnyös megkülönböztetés az esélyegyenlőség alapján a fogyatékos személyek, illetve a nemzeti és etnikai kisebbségek körében

1. Az elvi alapok

Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése értelmében a „Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az *esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel* is segíti”. Ez a rendelkezés lehetővé teszi az ún. *pozitív diszkrimináció* alkalmazását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölése, mint az alkotmányban elismert társadalmi cél megvalósítása érdekében. (Meg kell jegyeznünk, hogy a „*pozitív diszkrimináció*” kifejezés használata szoros értelemben véve nem helyes. Amennyiben elfogadjuk azt, hogy a „diszkrimináció” szó önmagában *hátrányos*, és ezért *tiltott megkülönböztetést*

jelent, nyilvánvalóan értelmezhetetlen ennek a pozitív jelzővel történő ellátása. Valójába helyesebb ezért *pozitív-lépésekről*, vagy *megerősítő intézkedésekről* beszélni.²¹ Mindezek ellenére azért nem mellőztük és mellőzzük a továbbiakban sem a „pozitív diszkrimináció” kifejezés használatát, mert a köznyelvben, sőt a szakmai nyelvben is általánosan elfogadott a használata.)

Az *előnyös megkülönböztetés*, a *pozitív diszkrimináció értelmezése*, és egyáltalán *alkalmazásának megengedhetősége* vagy legalábbis *köre* a világ minden táján viták tárgyát képezi. Ez ugyanis a véleménykülönbségek természetes voltának elismerése mellett *számos fogalom nem kellően differenciált megközelítéséből* ered. (Pl. *formális egyenlőség – jogegyenlőség – tényleges (társadalmi) egyenlőség; esélyegyenlőség* vagy az *eredmény* (a kimenet) *egyenlősége, formális esélyegyenlőség és tényleges esélyegyenlőség* stb.)

Az már az előző fejezetekben leírtakból következően is minden bizonnyal világos, hogy az *egyenjogúság*, illetve a *diszkrimináció tilalma* „leegyszerűsítve ugyanazon *érem két oldalát*” jelentik. Az egyenlőséghez való jog az *egyen alanyi joga*, a diszkrimináció tilalmának tiszteletben tartása pedig *mindenki ezzel szembenálló kötelezettsége*.²² Ma már az a helyzet, hogy számos állam *kivételt enged a formális egyenlőség* vagy más szóval az *egyenlő bánásmód formális követelménye* alól, és lehetővé teszi bizonyos *hátrányos helyzetű csoportok előnyös megkülönböztetését* azok *esélyegyenlőségének* megteremtése céljából. Ez a helyzet Magyarországon is.

Az *előnyös megkülönböztetés elvi alapjai* Tausz Katalin és az általa idézett szerzők alapján a következőkben foglalhatjuk össze röviden.²³ A pozitív diszkrimináció alkalmazását az a felismerés indokolja, hogy a *szabad verseny*, a *formális esélyegyenlőség* feltételeinek biztosítása *nem elegendő* egyes *múltbeli hátrányos megkülönböztetés okozta károk és hátrányok* kompenzálására. Ehhez *előnyös megkülönböztetésre*, vagyis *többlet-jogok* nyújtására van szükség. Hiába

²¹ Lásd erről Kovács Krisztina in. Emberi jogok i.m. 414. p. és Weller Mónika: Emberi jogok és európai integráció. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 2000., 252. p.

²² Weller Mónika: i. m. 249. p.

²³ Tausz. Katalin: Egyenlőtlenségek és különleges bánásmód, Fundamentum, 1998/1–2., 99–100. p.

teljesül a klasszikus *liberális minimum*, a bánásmód és az esélyek *formális egyenlősége*, a *feltételek vagy források egyenlőtlensége* a *kimenet egyenlőtlenségét* eredményezi. Ha a hátrányos és előnyös helyzetben lévőknek azonos erőforrásokat nyújtunk, az azonos bánásmód az előbbieket hátrányt fokozza. Következésképpen az *igazi egyenlőségi elv az eredmények egyenlősége*, amely adott esetben megkívánhatja az egyenlőtlen lehetőségeket vagy bánásmódot az eredetileg hátrányos helyzetűek számára. Kérdés persze, hogy egy társadalom vagy annak joga felvállalhatja-e célként az „*igazi egyenlőség*”, a „*kimenet*”, vagyis az „*eredmény egyenlőségének*” garantálását. A válasz *nemleges*. A teljes társadalmi egyenlőség megvalósítása legfeljebb kommunisztikus álom lehet. A *szociális jogállam* „csupán” a *valódi esélyegyenlőséget* tartja szem előtt a jogok biztosítása során és a társadalmi javak elosztásakor.

Pozitív diszkriminációnak általában azokat a társadalmi *egyenlőtlenségek csökkentését* célzó intézményes beavatkozásokat tekintik, amelyek *kedvezményezettjei* valamely, *korábban hátrányosan megkülönböztetett csoport* tagjai. Az *előnyös megkülönböztetés* körébe tartozik minden olyan jogi szabályozás, hatósági intézkedés vagy határozat, a különféle állami beavatkozások és magáncselekedetek rendszere, amely egy bizonyos *csoport*hoz tartozás (kisebbségek, nem, fogyatékoság stb.) *alapján* biztosítanak *kedvezményeket* az állami vagy a magánszférában abból a célból, hogy *egyenlőséget teremtsenek a csoportok között*. A hátrányos helyzetben lévőket olyan szintre kell juttatni, hogy *képesek legyenek élni a mindenkit megillető alapjogokkal*.

Az előnyös megkülönböztetés *két fő formában* történhet. *Egyrészt* többlet-erőforrások, állami támogatások nyújtásával, a hátrányok kompenzálásához szükséges feltételek biztosításával, azaz *megerősítő intézkedésekkel*. (Az USA-ban ez az ún. affirmative action). A *másik* megoldás a *kvótarendszer* alkalmazása, amely az arányszámok előírásával, pl. az oktatás vagy a foglalkoztatás területén, az eredmény közvetlen, formális befolyásolásával jár. (Az *angolszász irodalom* a pozitív intézkedések *négy fajtáját* különbözteti meg aszerint, hogy a szabályozás a valódi esélyegyenlőség megteremtése érdekében milyen eszközt alkalmaz. A *kvóták* mellett önálló csoportban szerepelnek az elsőbbséget élvezők körét kijelölő

*irányelvek, a képzések és a hirdetések.*²⁴ Ezek szétválasztása elég erőltetettnek tűnik, és lényegileg megfelelnek az előbbi két fő típusnak.)

A pozitív diszkrimináció mellett szóló érvek két nézőpontból vizsgálhatók. *A jövőbe tekintő* érvek a jövőbeli pozitív következmények alapján igazolják az előnyös megkülönböztetés jogosságát. Abból indulnak ki, hogy az ilyen intézkedések *csökkentik a társadalmi egyenlőtlenségeket*. A másik, a *múltra irányuló* érvek szerint, az egyes csoportok társadalmi hátrányai a többség által a múltban elkövetett diszkrimináció következményei. A pozitív diszkrimináció tehát *kárpótlást* nyújt a múltban elszenvedett hátrányos megkülönböztetés áldozatainak.

Az előzőekben kifejtett gondolatmenetet követi lényegében az *Európai Unió egyenlőségi modellje* is. Ez a jogalkotási modell valahol a *formális egyenlőség* és a *hátrány alapú szubsztandív (tartalmi) megközelítés* között helyezkedik el.²⁵ A modell az *esélyegyenlőséget* helyezi előtérbe, ami azon a felismerésen alapul, hogy a valódi egyenlőség nem valósítható meg, ha az egyének különböző kiinduló helyzetekből kezdik a versenyt. A *cél a kiinduló helyzetek egyenlősítése formális és lényegi egyenlőséget* szolgáló intézkedések együttes alkalmazásával. Ezért az egyenlő esélyek előmozdítása érdekében *kivételt enged az egyenlő bánásmód formális követelményei alól* is, azaz lehetővé teszi az egyenlőtlenségek leküzdését célzó *pozitív intézkedések* alkalmazását. A pozitív intézkedések célja és hatása tehát csak a *tényleges esélyegyenlőség* megteremtése, és nem az *eredmény-egyenlőség* előírása lehet. Az Európai Bíróság azonban azt is elismerte, hogy ami *formálisan egyenlő kiindulási alapnak* tűnik (pl. azonos képzettség), az a *gyakorlatban* mégsem jelent (pl. a társadalmi előítéletek miatt) egyenlő esélyeket a nők (fogyatékosok, romák stb.) számára.

Mint már korábban említettük a Magyarországra jellemző *ágazati szabályozás* rendszerét a jogalkotó két területen megbontotta. A *nemzeti és etnikai kisebbségek* jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény és a *fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról* szóló 1998. évi XXVI. törvény

²⁴ Lásd Kovács Krisztina in. Emberi jogok i. m. 404–415. p.

²⁵ Lásd Weller Mónika: i. m. 251. p.

ugyanis az érintett *csoport*hoz tartozás alapján határozza meg az egyenlő bánásmód speciális szabályait. Emellett ezek a normák *nem pusztán a diszkrimináció tiltása*, hanem az egyenlő bánásmód biztosítása, az *esélyegyenlőség és a pozitív diszkrimináció lehetősége* felől közelítik meg a problémát. A terület szabályozásának elvi alapjai egybeesnek az előzőekben vázolt *nemzetközi trendekkel*.

2. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény

Az *Alkotmánynak* az állampolgárok egyenjogúságára és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezései a hazai kisebbségekre is értelemszerűen vonatkoznak. A *nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény* ezért főként azokat az *egyéni és kollektív* kisebbségi jogokat nevesíti, amelyek egyfajta *többség-jogosítványt* jelentenek a *tényleges esélyegyenlőség* biztosítása érdekében az érintett állampolgárok számára.

A törvény abból az alapállásból indul ki, hogy a nemzeti vagy etnikai *önazonossághoz való jog alapvető emberi jog*, az egyetemes emberi jogok részére. Ez a jog *egyéneket és közösségeket* egyaránt megillet. Minden kisebbség jogosult arra, hogy nemzeti vagy etnikai *közösségeként létezzen és fennmaradjon*.

Témánk szempontjából a legfontosabb szabályok az *alapvető rendelkezések* körében találhatók. A 3. § (5) bekezdése *általános diszkrimináció tilalmát* rögzíti. „A kisebbségek mindennemű hátrányos megkülönböztetése tilos.” A 4. § (1) bekezdése alapján: „A Magyar Köztársaság *tilalmaz minden olyan politikát*, amely:

- a kisebbségnek a többségi nemzetbe való *beolvasztását* célozza, vagy ezt eredményezi;
- a kisebbségek által lakott területek *nemzeti vagy etnikai viszonyainak* a kisebbség szempontjából *hátrányos megváltoztatására* irányul;
- nemzeti vagy etnikai kisebbséget vagy kisebbséghez tartozó személyt *hovatartozása miatt üldöz, életkörülményeit nehezíti, jogai gyakorlásában akadályozza*;

- nemzeti vagy etnikai kisebbség *erőszakos ki- és áttelepítésére* irányul.

(2) A Magyar Köztársaság *nemzetközi kapcsolataiban fellép* minden olyan politikai törekvés ellen, amely az (1) bekezdésben felsorolt következményekhez vezet. Az ilyen politika elleni védelem nyújtására a nemzetközi jog eszközeivel és nemzetközi szerződések révén is törekszik.

(3) A *közigazgatási egységek és választókerületek határainak megvonásánál*, a település- és gazdaságfejlesztési, valamint környezetvédelmi tervek kidolgozása során a Magyar Köztársaság figyelembe veszi a nemzeti vagy etnikai kisebbségek települési viszonyait, kapcsolatait, gazdasági érdekeit és a kialakult hagyományait.

5. § (1) A Magyar Köztársaságban a kisebbségek alkotmányos joga *helyi és országos önkormányzatok létesítése.*”

Az alapvető rendelkezések záró, 6. §-ában a törvény szó szerint megismétli az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdését, amely a *pozitív diszkrimináció* alkalmazásának lehetőségét teremti meg a kisebbségi jogok területén is. („A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”)

Az *esélyegyenlőség* megteremtésére vonatkozó *állami kötelezettségről* kifejezett rendelkezést tartalmaz a törvény 9. §-a az *egyéni kisebbségi jogok* között. Eszerint, a „kisebbséghez tartozó személynek joga van *politikai és kulturális esélyegyenlőségre*, amelyet az *állam hatékony intézkedésekkel* elősegíteni köteles.” Legalább ilyen *hatékony pozitív, megerősítő állami intézkedéseket* igényel a *kisebbségek közösségi jogainak* biztosítása. Az anyanyelvű vagy anyanyelvi *oktatás*, a kulturális és tudományos *intézményhálózat fenntartása* stb. nem képzelhető el az állam segítsége nélkül. Ugyanez vonatkozik a *kisebbségi önkormányzatok megválasztására és működtetésére*. Szintén állami feladat lenne a kisebbségek *országgyűlési képviselőinek* kialakítása, ami azonban még mindig várat magára. Az 51. § értelmében a kisebbségek *nyelvhasználatának feltételeit* az állam biztosítani köteles. Az 55.§ alapján az állam a Magyarországon élő kisebbségek jogai érvényesítésének *pénzügyi fedezetéhez* a költségvetési törvényben meghatározott mértékben *támogatást ad*.

A kisebbségi törvény hatálya alá tartozó kérdésekben az Országgyűlés által választott *nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa* jár el 1995-ben történt megválasztása óta.

A kisebbségi ombudsman típusú intézmények általában három feladatcsoportot látnak el: *politikai és jogalkotó*, előkészítő; *jogalkalmazási és jogorvoslati* feladatokat, végül promóciós, azaz *nevelő, terjesztő, figyelemfelkeltő* feladatot.²⁶

Nem e munka tárgya a kisebbségi biztos munkájának részletes bemutatása, de annyit mindenképpen megállapíthatunk, hogy az országgyűlési biztos a magyarországi *kisebbségpolitika* egyik legfontosabb pillére, és ő a *diszkrimináció elleni harc* legfelkészültebb és legkövetkezetesebb „harcosa”. E téren végzett erőfeszítéseit jól tükrözik az *éves beszámolók*. A kisebbségi ombudsman többek között az első és legkitartóbb szorgalmazója a faji vagy etnikai *diszkriminációra vonatkozó szabályozás fejlesztésének*. Utolsó és talán legfontosabb lépés ebben a vonatkozásban az az átfogó *antidiszkriminációs törvénytervezet*, amelyet a biztos és hivatala 2000 őszén dolgozott ki.

A kisebbségek közül a legtöbb problémával a *cigány kisebbség* körében találkozhatunk. Ezeknek *csak egy része alapjogi* kérdés, ami a diszkrimináció különböző megnyilvánulási formáiban ölt testet. A gondok *jelentősebb részének* megoldása csak hatékony *pozitív „rásegítő” állami mechanizmusok* igénybevételével képzelhető el, hiszen gyökerük döntően társadalmi-szociális eredetű. A *cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének* javítására irányuló *középtávú állami feladatokat* a 1047/1999. (V.5.) Korm. határozat tartalmazza.

3. A fogyatékos személyek jogai és esélyegyenlőségük biztosítása

A fogyatékosok jogvédelme az ún. *harmadik generációs jogok* közé tartozik. Lényegében az *egyenjogság „továbbgondolásának”* eredményeként

²⁶ Lásd erről és a magyar ombudsman e téren végzett munkájáról, *Krizsán Andrea*: Diszkriminációtilalom a kisebbségi biztos gyakorlatában. *Fundamentum* 2001/2., 24–39. p.

került be az alapjogok katalógusába a XX. század második felében.²⁷ Arról van szó ugyanis, hogy az *alapvető jogok érvényesítését, az egyenjogúság tényleges megvalósítását több tényező is kedvezőtlenül befolyásolhatja*. Ilyen hátráltató körülmény lehet az *anyagi lehetőségek* hiánya mellett többek között a *betegség* és a *fogyatékoság*. (Ráadásul ezek a gyakorlatban többnyire halmozottan jelentkezik.) Nem beszélhetünk tehát jogegyenlőségről ott, ahol *nincsenek meg* az érintett társadalmi csoport *objektív jogérvényesítési lehetőségei*.

Az egyenjogúságról kialakított felfogásváltozását a fogyatékosok jogaival kapcsolatban jól illusztrálja a *törvény születésének története*.²⁸ Az *első törvényjavaslat* 1993-ban került az Országgyűlés elé, de végül a választások közeledtével már nem került tárgyalásra. Ennek *kiindulópontját az alkotmányos alapjogok* képezték, és a *diszkrimináció* okozta hátrányok miatt lehetővé tette volna az *igazságszolgáltatási* út igénybevételét. (Ha például egy mozgássérült azért nem tudja pénzét a legközelebbi bankban elhelyezni, mert kerekesszékekkel nem tud bejutni az épületbe, és ezért távolabb – esetleg taxival – tud csak más intézményt felkeresni, peres eljárást indíthatott volna az őt ért hátrány megszüntetésére.) Ennek a lényegében *antidiszkriminációs törvénynek* – megvalósulás esetén – az *ereje*, a fogyatékos emberek szempontjából véve pedig a *gyengesége* abban gyökerezett, hogy változtatásokra csak akkor kényszerített volna, ha a *peres eljárások tömegét* indították volna meg.

Az 1997-ben benyújtott *újabb törvényjavaslat* már egészen *más felfogásban* készült. Ez az indítvány az antidiszkriminációs rész mellett foglalkozni kívánt azzal is, hogy a fogyatékos emberek *tényleges esélyegyenlőségének* megvalósítása milyen feladatokat ró a társadalmi élet szereplőire az élet legkülönbözőbb területein. A *diszkrimináció tilalmát kiegészítette azoknak a többletjogoknak* a meghatározásával, és a „pozitív diszkriminációt” megvalósító „*megerősítő eszközökkel*”, amelyek a fogyatékoságból eredő hátrányok mérséklését szolgálhatják. Ez a törvénytöredék a kompromisszumok ellenére *újfajta szellemiséget* tükröz a magyar szociális

²⁷ Vö.: Sári János: i. m. 259. p.

²⁸ Lásd erről Tausz Katalin: i. m. 97–98. p.

jogalkotásban. *Kiindulópontja* az, hogy a *fogyatékos embereknek jogaik* vannak, és e jogok jelölik ki az *állam kötelezettségeit*.

Az előzőekben bemutatott koncepció szinte szó szerint visszaköszön a *fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról* szóló 1998. évi XXVI. törvény soraiban. A *preambulum* leszögezi, hogy a fogyatékos emberek a társadalom *egyenlő méltóságú, egyenjogú* tagjai, akik a mindenkit megillető *jogokkal és lehetőségekkel csak jelentős nehézségek árán, vagy egyáltalán nem képesek élni*. Ezért a törvény 2. § (5) bekezdése az *állam köteleességévé* teszi, hogy – a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban – gondoskodjon a fogyatékos személyeket megillető *jogok érvényesítéséről* és a fogyatékos személyek *hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről*. Mivel a fogyatékos személyek az őket mindenki mással egyenlően megillető jogaikkal, állapotukból fakadóan kevésbé tudnak élni, ezért indokolt, hogy *minden lehetséges módon előnyben részesüljenek* (Ftv. 3. §). (A törvény alkalmazásában *fogyatékos személy* az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során.)

A *fogyatékos személyeket megillető jogokat* a törvény II. és IV. fejezete tartalmazza. Ezek a következők:

– *akadálymentes, továbbá érzékelhető és biztonságos épített környezethez* való jog;

- *közérdekű információhoz* való hozzáféréshez való jog;
- jog a *közlekedési rendszerek* és tömegközlekedési eszközök biztonságos igénybevételére;
- jog a szükségleteinek megfelelő *támogató szolgálat* és *segédeszköz* igénybevételére;
- *rehabilitációhoz* való jog;
- és a 18. életévét betöltött személy joga a *fogyatékosági támogatásra*.

Az *esélyegyenlősítés célterületei* a III. fejezet értelmében az egészségügy, az oktatás és képzés, a foglalkoztatás, a lakhatás és a kultúra, valamint a sport.

A Kormány fogyatékos ügyel kapcsolatos feladatának ellátását az *Országos Fogyatékosügyi Tanács* segíti. A Tanács szervezetének és működésének részletes szabályairól a 67/2001. (IV.20.) Korm. rendelet intézkedik.

A Ftv. kötelezi az Országgyűlést, hogy a fogyatékos személyek esélyegyenlőségének megteremtéséhez szükséges intézkedések megalapozása érdekében *Országos Fogyatékosügyi Programot* fogadjon el határozat formájában, amit legalább négyévente *felül kell vizsgálni*. A végrehajtásáról a *Kormány évente jelentést* tesz az Országgyűlésnek. Ez a program a 100/1999. (XII.10.) OGY határozatként látott napvilágot. A program elvi éllel mondja ki, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalmának és az előnyben részesítés kötelezettségének* elvei a társadalom valamennyi területén érvényesítendő elvek. A fogyatékos személy nem részesülhet hátrányos megkülönböztetésben, rá nézve sérelmes elbírálásban, kirekesztésben, fogyatékosága miatt nem lehet korlátozott a más emberek számára elérhető közjavakhoz való hozzáférésben. Miután fogyatékos személyek az őket mindenki mással egyenlően megillető jogaikkal, állapotukból fakadóan kevésbé tudnak élni, ezért indokolt, hogy előnyben részesüljenek.

A törvény 27. §-a úgy rendelkezik, hogy amennyiben valakit *fogyatékosága miatt jogellenesen hátrány ér*, megilletik mindazok a jogok, amelyek a *személyhez fűződő jogok sérelme* esetén irányadók. Tehát itt is azt láthatjuk, hogy *önálló szankciórendszer hiányában a polgári jog területére terelik* a jogvitákat. Ezzel kapcsolatban az Országos Fogyatékosügyi Program úgy szól, hogy *felül kell vizsgálni a személyhez fűződő jogok védelmének elve alapján az általános szabályok érvényesülését a fogyatékos személyek vonatkozásában, így különösen a gyámságra és gondnokságra vonatkozó szabályokat*.

A Ftv. a fogyatékos ügyel kapcsolatos lépések részletes szabályozását *végrehajtási rendelkezésekre* bizza. Ami a *felsőoktatást* illeti itt az illetékes *miniszter* mellett az *intézmények belső szabályzatai* határozzák meg a fogyatékos személyeket megillető jogosultságokat és kedvezményeket. A

felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 74. § (1) o) pontja értelmében az *oktatási miniszter* meghatározza a fogyatékossgal élő hallgatók tanulmányainak folytatásához szükséges esélyegyenlőséget biztosító feltételeket, különösen a felvételi vizsgakövetelmények, a képzés szakmai és gyakorlati követelményeinek teljesítése és az akadálymentes környezet megteremtése érdekében. Az oktatási miniszter a 29/2002. (V.17.) OM rendeletével rendelkezett ezen hallgatók tanulmányainak folytatásához szükséges esélyegyenlőséget biztosító feltételekről. A rendelet *intézményi szabályzat* kiadását, *koordinátor* kinevezését és egy *bizottság* kijelölését teszi kötelezővé. A *felvételi eljárásról* szóló 269/2000. (XII.26.) Korm. rendelet a fogyatékosokat megillető vizsgakedvezmények meghatározását szintén a felsőoktatási intézmények szabályzataira ruházza.

A fogyatékos személyek problémáinak megoldása összetársadalmi felelősség. Hatalmas *anyagi erőforrás*, hatékony állami intézményi- és civil *szervezetrendszer* mellett a *társadalmi tudat* formálása sem elhanyagolható kérdés. Mindezek nélkül a hasonló jellegű törvények a „papíron maradnak”.

Felhasznált irodalom

Ádám Antal: Az alkotmányi értékek és az alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest, 1998.

Belánszki Gyula: A politikai diszkrimináció és az ún. „gyűlöletbeszéd” jogi természetéről. In.: Nemzetközi konferenciáról szóló kötet (Nemzetközi konferencia. Bp., 2001. dec. 6-7.), Bp., 2002. Kiadja: Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa

Bitskey – Gyulavári: Kell-e anti-diszkriminációs törvény? Jogtudományi Közlöny, 2003. 1. sz.

Thomas Buergenthal: Nemzetközi emberi jogok. Helikon Kiadó, 2001.

Emberi jogok. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila, Osiris, Budapest, 2003.

Fűrész Klára: A bíróság. In. Alkotmánytan I. Szerk. Kukorelli István, Osiris Kiadó, Bp. 2002.

Kádár András: A magyar diszkriminációellenes jogi szabályozás a faji megkülönböztetés tilalmáról szóló EU-irányelv tükrében. In: Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. (Nemzetközi konferencia. Bp., 2001. dec. 6-7.), Bp., 2002. Kiadja: Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa

Krizsán Andrea: Diszkriminációtilalom a kisebbségi biztos gyakorlatában. Fundamentum 2001/2.

Natan Lerner: Group Rights and Discrimination in International Law. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1990.

Nacsa Beáta: A hátrányos megkülönböztetés tilalma a magyar munkajogi gyakorlatban. In.: Vegyesváltó, 1999.

Peszlen Zoltán: Próbaper a diszkrimináció ellen. In.: Vegyesváltó. Egyenlő Esélyek Alapítvány, Budapest, 1999.

Sári János: Alapjogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2000.

Tausz Katalin: Egyenlőtlenségek és különleges bánásmód, Fundamentum, 1998/1–2. sz.

Weller Mónika: Emberi jogok és európai integráció. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 2000.

IV. FEJEZET

Nemzetközi kötelezettségek és a közeljövő elvárásai

Mint arról már esett szó, a II. Világháborút követően az emberi jogok fokozatosan *egyetemessé* váltak. Az ENSZ létrejöttével az addig az államok belső jogában (alkotmányjogában) szabályozott alapvető jogok egyre nagyobb terjedelemben nemzetközi szabályozást kaptak. „A történelmi fejlődés során *kibővült az emberi jogok katalógusa; de tartalmi fejlődésen ment át az emberi jogok biztosításának alappillére, a diszkrimináció tilalma is. Az emberi jogok ugyanis valóságos értékükben, teljességükben csak akkor érvényesülhetnek, ha minden ember megkülönböztetés nélkül részesülhet e jogokból.* A diszkrimináció tilalma valójában tehát minden esetben *egyes jogok tényleges érvényesülésével* kapcsolatban merül fel.”¹ A *törvény előtti egyenlőség*, illetve az *egyenjogúság* alkotmányjogi formuláját nemzetközi szinten a *hátrányos megkülönböztetés tilalmát* rögzítő szabályok váltották fel. A diszkrimináció tilalma egyre több *univerzális és regionális* okmányban kapott megfogalmazást az elmúlt évtizedek során. Az *általános* jelegű tiltás mellett az egyes nemzetközi egyezmények külön is szabályozzák a diszkrimináció legsúlyosabb, legveszélyesebb és leginkább jellemző *speciális* területeit. Magyarország ma már részese annak a nemzetközi rendszernek, amely a fejlett világ államaiban az emberi jogok védelme, és ezzel együtt a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés lehetőségét biztosítják. A következőkben az ezen a téren fennálló kötelezettségeket vesszük számba a legfontosabb egyezmények érintésével.²

¹ Bokorné Szegő Hanna – Környei Ágnes: A diszkrimináció tilalmának modern felfogása. Acta Humana, 2001. N^o 43., 5.p.

² Az érintett egyezmények szemléletes, táblázatszerű bemutatására lásd pl. Tóth Judit: A hatósági diszkriminációról. In. Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. Nemzetközi konferencia 2001. december 6–7., Budapest, 2002.

1 A diszkrimináció tilalma univerzális szinten, az ENSZ égisze alatt

Az ENSZ Alapokmánya és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata jelentőségéről az előző fejezetben már esett szó. Azt is bemutattuk, hogy a Nyilatkozatban szereplő felsorolást (2.cikk) a diszkrimináció alapjait illetően gyakorlatilag szó szerint átvette az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése. A Nyilatkozat szövegezésére épült az 1966-ban elfogadott két egyezségokmány is, de már *kötelező norma* (hard law) formájában.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1976. évi 8. tvr.) II. rész 2. cikk. 1. pontja az egyezségokmányban elismert jogok tekintetében tilt minden megkülönböztetést *faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési, vagy egyéb helyzet* alapján. Ki kell emelnünk – és ez általában is igaz –, hogy a *diszkrimináció alapjául szolgáló tényezőket nem lehet egymástól minden mereven elhatárolni*. A faj és a bőrszín, vagy a nyelv, nemzetiség és vallás stb. gyakran összekapcsolódó ismérvek. A 3. cikk a *férfiak és nők egyenjogúságát* garantálja valamennyi polgári és politikai jog tekintetében. A 14. cikk értelmében a *bíróság előtt mindenki egyenlő*. A 16. cikk alapján *mindenkinek* joga van arra, hogy mindenütt *jogképesnek* ismerjék el. A 21.cikk szerint a részes államoknak törvényben kell megtiltani a *nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet bármilyen hirdetését*, amely megkülönböztetésre, ellenségeskedésre vagy erőszakra izgat. A 24.cikk a *gyermekek jogát* biztosítja a védelemre fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyonra vagy születésre tekintet nélkül. (A felsorolás értelemszerűen nem tartalmazta „a politikai vagy egyéb véleményt” és a „más helyzet” formulát sem, ami pedig a taxációt, így zárttá teszi.) Különösen fontos a részes államok számára a 26. cikk rendelkezése: „A törvény előtt minden személy egyenlő és minden megkülönböztetés nélkül joga van egyenlő törvényes védelemre. Erre tekintettel a törvénynek minden megkülönböztetést tiltania kell és minden személy számára egyenlő és hatékony védelmet kell biztosítania bármilyen megkülönböztetés ellen, mint amilyen például a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti

vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy más helyzet alapján történő megkülönböztetés.”

A *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* (1976. évi 9. tvr) II. rész 2.cikk 2. pontja megismétli a Nyilatkozat és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya diszkriminációt tiltó általános szabályát. Ez az egyezmény is csak az *Egyezségokmányban szereplő jogok* tekintetében, és nem általában tiltja a hátrányos megkülönböztetést. A 3. cikk a gazdasági, szociális és kulturális jogok gyakorlása során is biztosítja a *férfiak és nők egyenjogúságát*.

Az *ENSZ Alapokmányában* és az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában* megfogalmazott jogokat a nemzetközi szervezet külön egyezményekbe is belefoglalta azokon a területeken, amelyeken különösen jellemző és tömeges a hátrányos megkülönböztetés. A Egyesült Nemzetek Közgyűlése már 1963. november 20. napján *Nyilatkozatot* adott ki a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről, majd 1965-ben nemzetközi egyezményt fogadott el ugyanebben a tárgyban. A „*Faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény*” 1969. január 4-én lépett hatályba, és Magyarország az 1969. évi 8. tvr-el hirdette ki. Az Egyezmény abban a meggyőződésben született, „*hogy a faji megkülönböztetésen alapuló felsőbbrendűségi elv tudományos szempontból hamis, erkölcsi szempontból elítélendő, társadalmi szempontból igazságtalan és veszélyes, és hogy a faji megkülönböztetésnek sehol, semmiféle – sem elméleti, sem gyakorlati – igazolása nem lehetséges*”.

Nagy jelentőséggel bír az Egyezmény 1. cikke, amely nemzetközi jogi dokumentumban elsőként tett kísérletet a *faji megkülönböztetés definiálására*. Eszerint ez a kifejezés „*minden olyan különbségtételt, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést jelent, amelynek alapja a faj, a szín, a leszármazás, a nemzetiségi vagy etnikai származás, és amelynek célja vagy eredménye politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális téren vagy a közélet bármely más terén az emberi jogok és alapvető szabadságok elismerésének, egyenrangú élvezetének vagy gyakorlásának megsemmisítése vagy csorbitása*.” A definícióban tehát *három*

elem együttes megléte érdemel figyelmet; az „*elkövetési magatartás*” (különbségtétel, kizárás, megszorítás, előnyben részesítés) a *megkülönböztetés alapja* (faj, szín, leszármazás, nemzeti vagy etnikai származás), továbbá a megkülönböztetés *célja vagy eredménye* (az emberi jogok megsemmisítése vagy csorbítása).

A részes államok *elítélik* a faji megkülönböztetést és *vállalják*, hogy a faji megkülönböztetés minden formája kiküszöbölésének és az összes fajok közötti megértés előmozdításának politikáját minden alkalmas eszközzel haladéktalanul folytatják (2. cikk 1. bek.). Minden részes állam *bármely személy, csoport vagy szervezet* által alkalmazott faji megkülönböztetést minden *megfelelő eszközzel* – szükség esetén *törvényhozás* útján is – megtilt és megszüntet (2.cikk 1/d). A részes államok elítélnék minden olyan *propagandát* és minden olyan *szervezetet*, amely egy bizonyos fajnak vagy egy bizonyos színű vagy etnikai származású személyek csoportjának *felsőbbrendűséget* hirdető eszméken vagy elméleteken alapszik, vagy a *faji gyűlöletet és megkülönböztetést* valamilyen formában igazolni vagy előmozdítani igyekszik. *Törvény által büntetendő cselekménnyel nyilvánítják* a faji felsőbbrendűségre vagy gyűlöletre alapozott *eszmék terjesztését*, a faji megkülönböztetésre való *izgatást*, valamint bármely faj, illetve más színű vagy más etnikai származású személyek csoportja ellen irányuló minden *erőszakos cselekedetet* vagy *arra való izgatást* (4.cikk a.).

Az 5. cikk értelmében a részes államok a 2. cikkben lefektetett alapvető kötelezettségének megfelelően *vállalják*, hogy a *faji megkülönböztetés valamennyi formáját eltiltják* és kiküszöbölik, továbbá a fajra, színre, illetve nemzetiségi vagy etnikai származásra való különbség nélkül mindenki számára biztosítják a jogot a törvény előtti egyenlőséghez a következő jogok élvezetében:

- a) *egyenlő elbánáshoz* való jog *az igazságszolgáltatás szervei* előtt;
- b) *személyes biztonsághoz* és az *állami védelemhez* való jog;
- c) *politikai* jogok;
- d) *polgári* jogok;
- e) *gazdasági, szociális és kulturális* jogok;

f) a nagyközönség céljára szolgáló minden hely vagy szolgáltatás (közlekedés, szállodák, éttermek, kávéházak, színházak, közterek) igénybevételéhez való jog.

A részes államoknak továbbá a nemzeti bíróságok és egyéb állami intézmények útján *hatékony védelmet és jogorvoslatot* kell biztosítani a faji megkülönböztetést célzó minden cselekmény ellen, és biztosítani kell azt a jogot, hogy az elszenvedet kárért mindenki igazságos és megfelelő *jóvátételt vagy elégtételt* kérjen (6. cikk).

A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény egy *Bizottság* felállításáról is rendelkezett, amely *országjelentésekben* tájékozik az egyezmény betartásáról és *állami, egyéni vagy egyének csoportjától* származó *panaszokat* is vizsgálhat. A *faji diszkrimináció kiküszöbölésével foglalkozó Bizottság* (CERD) 2002 augusztusában foglalkozott Magyarország által 1996, 1998, 2000, illetve 2002 évben benyújtott időszakos jelentésekkel. A Bizottság *záró-észrevételeiben*³ üdvözölte a magyar törvényhozás erőfeszítéseit ezen a területen, de *aggodalmainak* is hangot adott néhány kérdésben.

A Bizottság különösen a *roma kisebbség* irányában megfigyelhető intolerancia és diszkrimináció, valamint a *bevándorlókkal, menekültekkel és a menedékjogot kérőkkel* szemben megjelenő xenofób tendenciák miatt tett elmarasztaló megjegyzéseket. Javasataikból és észrevételeikből a *dolgozat tárgyát érintő jogi kérdések kapcsán* a következők érdemelnek figyelmet. A testület támogatja azt a törekvést, hogy a kormány egy *átfogó antidiszkriminációs törvény* megalkotásán dolgozik. A Bizottság aggodalmát fejezte ki viszont amiatt, hogy a *Btk. jelenlegi formájában nem fedi le az Egyezmény 4. cikkének minden aspektusát*, és nem alkalmas a „gyűlöletbeszéd” elleni hatékony fellépés alkalmazására (lásd. Btk. 269. §). A testület részletes tájékoztatást kért továbbá a *büntető törvénykönyv 174/B. szakaszának* bíróságok általi alkalmazásáról, és *minden olyan rendelkezésről*, ami az Egyezmény 4. cikkét érinti. Javasolta, hogy

³ Megjelent nem hivatalos fordításban: Acta Humana 2002. N° 49., 85–89. p.

Magyarország indítson olyan *programokat a bírák és ügyészek számára*, amelyek a diszkriminációval kapcsolatos kérdések iránti érzékenységet fokozzák.

Az ENSZ Közgyűlése 1946. december 11. napján kelt 96 (1) számú határozatában kinyilvánította, hogy a *népirtás (genocídium)* a nemzetközi jogba ütköző és az Egyesült Nemzetek Szervezete szellemének és céljainak ellentmondó bűncselekmény. Ez alapján 1948. decemberében fogadta el ugyanez a testület a *népirtás büntetésének megelőzéséről és megbüntetéséről* szóló egyezményt (1955. évi 16. tvr.).

A népirtás tényállása a *diszkrimináció legsúlyosabb következményét* rendeli büntetni. Ebben az esetben a különböző *erőszakos cselekményeket* (csoport tagjainak megölése, súlyos testi vagy lelki sérelem okozása stb.), valamely *nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport ellen*, annak teljes vagy részleges *megsemmisítésének* szándékával követik el. Az Egyezményt a Btk.155. §-a vezette át a magyar jogrendszerbe azzal az eltéréssel, hogy népcsoport helyett *etnikai csoportról* beszél.

Az *apartheid bűncselekmények leküzdéséről és megbüntetéséről* szóló 1976-os egyezmény (1976. évi 27. tvr) értelmében ilyen bűncselekményen olyan *embertelen cselekményeket* kell érteni, amit az emberek valamely *faji csoportja* az emberek *egy másik faji csoportja feletti uralom* megszerzése és fenntartása, illetőleg a másik *faji csoport rendszeres elnyomása* céljából követ el. A Btk. 157. § a *faji megkülönböztetés szélsőséges formáját* az emberiség elleni elvülhetetlen bűncselekmények között rendeli büntetni.

A diszkriminációt tiltó ENSZ egyezmények *következő nagyobb csoportját* a *nők egyenjogúságát* szolgáló nemzetközi megállapodások alkotják. A *nemi megkülönböztetést tiltó* egyezmények sorában elsőként kell említeni a *nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről* szóló 1979-es egyezményt (1982. évi 10. tvr.). A *diszkrimináció definíciója* hasonló a faji egyezmény megfogalmazásához. Az Egyezmény vonatkozásában a „*nőkkel szemben alkalmazott megkülönböztetés*”, a nemi hovatartozás miatti minden olyan *megkülönböztetést, kizárást vagy korlátozást* jelent, amelynek az a *hatása vagy célja*, hogy *csorbítsa vagy megsemmisítse* a

politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális, polgári vagy bármely más területen fennálló *emberi jogoknak és alapvető szabadságoknak elismerését és megvalósulását*, a férfiak és a nők közötti egyenlőség alapján, nők által való gyakorlását, függetlenül családi állapotuktól” (1. cikk). A részes államok kötelezettséget vállaltak arra, hogy beiktatják a *nők és férfiak egyenlőségének* elvét nemzeti *alkotmányukba és más jogszabályaikba*. Megfelelő jogszabályokat és más intézkedéseket fogadnak el – szükség esetén szankciókat is – a *megkülönböztetés megtiltása* végett, és gondoskodnak a *nők jogainak hatékony és törvényes védelméről*. (2. cikk). Az Egyezmény cikkei az élet legkülönbözőbb területén garantálják az egyenlő bánásmódot és helyenként a nők különleges védelmét. Ilyen jellemző kérdések; a *nőkereskedelem és a nők prostitúciós kizsákmányolása* (6. cikk), a *politikai és közélet* (7. cikk), a *nemzetközi élet* (8. cikk), az *állampolgárság* (9. cikk), az *oktatás* (10. cikk), a *foglalkoztatás* (11. cikk), az *egészségügyi ellátás* (12. cikk), *gazdálkodás, sport és kultúra* (13. cikk), a *vidéken élő nők* sajátos problémái (14. cikk), törvény előtti egyenlőség a *polgári ügyekben* [jogképesség stb. (15. cikk)], illetve a *házasság és családi kapcsolatok* (16. cikk).

Az Egyezmény végrehajtásának figyelemmel kísérése céljából a nőkkel szemben alkalmazott megkülönböztetések kiküszöbölésének kérdéseivel foglalkozó Bizottságot állítottak fel (17. cikk). A 2001. évi LX. törvénnyel az országgyűlés kihirdette az Egyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyvét is. (Ez 2001. március 22-én lépett hatályba Magyarország vonatkozásában.) A Jegyzőkönyv értelmében a Részes Állam *elismeri* a Nőkkel Szembeni Hátrányos Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság *illetékességét* arra, hogy a hozzá továbbított *közléseket* átvegye és megvizsgálja. *Beadvánnyal* fordulhatnak a Bizottsághoz a Részes Államok valamelyikének joghatósága alá tartozó *egyének, egyének csoportjai*, illetve a *nevükben eljáró más személyek*, akik azt állítják, hogy az Egyezményben rögzített valamely jogukat a szóban forgó Részes Állam megsértette. A panasztevőnek *ki kell merítenie valamennyi hazai jogorvoslati lehetőséget*, kivéve, ha a jogorvoslati eljárás indokolatlanul elhúzódik, illetve nem valószínű, hogy hatékony megoldásra vezet.

Ki kell emelnünk, hogy a nők hátrányos megkülönböztetésének valamennyi formáját tiltó egyezmény *hatályba lépését megelőzően már korábbi egyezmények* is tiltották a nemi diszkriminációt egyes – az Egyezmény által is szabályozott – részkérdésekben. 1952-ben fogadta el az ENSZ Közgyűlés a *nők politikai jogairól szóló egyezményt* (1955. évi 15. tvr.). Az Egyezmény a férfiakkal egyenlő *aktív és passzív választójogot* garantál a nők számára, és biztosítja a *közalkalmazásra* való azonos jogosultságot.

A *férjezett nők állampolgárságáról szóló 1957. évi ENSZ egyezmény* az állampolgárság területén garantálja a nők egyenjogúságát. (Az egyezményt Magyarországon az 1960. évi 2. tvr. hirdette ki.) Az Egyezmény lényegében azt az alapelvet követi, hogy a férjezett nő állampolgársága *nem követi automatikusan* férje állampolgárságát. Ha viszont külföldi nő a részes állam állampolgárával házasságot kötött, kívánságára *kedvezményes honosítási eljárást* kell biztosítani.

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 16. cikkére épül az ENSZ Közgyűlésén 1962-ben elfogadott *Egyezmény a házasságkötéshez szükséges kölcsönös beleegyezésről, legalsóbb korhatárról, valamint a házasságkötések anyakönyvezéséről* (1976. évi 7. tvr.). Miután a világ egyes részein fennálló bizonyos szokások, ősi törvények (pl. gyermekházasságok stb.) nem egyeztethetők össze az ENSZ alapidokumentumaival, az Egyezmény 1. cikke kimondja, hogy a két fél teljes és szabad beleegyezése nélkül nem lehet házasságot kötni.

A diszkrimináció tilalma szempontjából ugyancsak fontos egyezmény született az ENSZ keretében 1989-ben a *gyerekek jogairól*. Az Egyezményt Magyarországon az *1991. évi LXIV. törvény* hirdette ki. A 2. cikk értelmében az „Egyezményben részes államok tiszteletben tartják és biztosítják a joghatóságuk alá tartozó gyermekek számára az *Egyezményben lefektetett jogokat minden megkülönböztetés, nevezetesen a gyermeknek, vagy szüleinek, törvényes képviselőjének* faja, színe, neme, nyelve, vallása, politikai vagy más véleménye, nemzeti, nemzetiségi vagy társadalmi származása, vagyoni helyzete, *cselekvőképtelensége*, születési vagy egyéb helyzete szerinti különbségtétel nélkül.” Mint látható a diszkrimináció alapjául szolgáló tényezők listáját az

Egyetemes Nyilatkozathoz képest ez az egyezmény kiegészítette a cselekvőképtelenséggel. A másik eltérés pedig az, hogy a gyermekén kívül a *szülők vagy törvényes képviselők* helyzete alapján is tilos a hátrányos megkülönböztetés. Az is szembeötlő, hogy a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányához képest (24. cikk) itt ismét szerepel az „egyéb helyzet”.

A diszkrimináció alkalmazásának nagy tömegeket érintő területe a *munka világa*. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) még 1958-ban egyezményt fogadott el a *szakmák és foglalkozások* szerinti megkülönböztetés ellen. Az a furcsa helyzet állt elő azonban, hogy bár a Magyar Népköztársaság a megerősítő okiratot 1961-ben letétbe helyezte, és így az Egyezmény ránk nézve 1962. június 20-án hatályba lépett, az akkori kormányzat azonban annak *kihirdetéséről „megfeledezett”*. Ezt a hiányt pótolta 2000. évi LX. törvény a foglalkoztatásról és a foglalkozásból eredő hátrányos megkülönböztetésről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1958. évi 42. ülészakán elfogadott 111. számú Egyezmény kihirdetéséről.

Az Egyezmény alapján (1. cikk) *hátrányos megkülönböztetésnek minősül:*

„1.a) minden olyan *különbség, kizárás vagy előnyben részesítés*, amely faji, bőrszín, nem, vallási meggyőződés, politikai vélemény, nemzeti eredet vagy *társadalmi származás* alapján történik, és az *esélyek és bánásmód egyenlőségének* megszűnését vagy korlátozódását eredményezi a foglalkoztatás és a foglalkozás területén;

b) minden olyan *más különbség, kizárás vagy előnyben részesítés*, amely az *esélyek és a bánásmód egyenlőségének megszűnését vagy korlátozódását eredményezi* a foglalkoztatás és a foglalkozás területén, és amelyet az illető *tagállam a reprezentatív munkaadó és munkavállaló szervezetekkel*, amennyiben ilyenek léteznek, valamint más, e célra elfogadott testületekkel való konzultáció után *határoz meg*.

2. Olyan különbség, kizárás vagy előnyben részesítés, amely *meghatározott munkakör tekintetében* annak követelményei alapján *indokolt, nem minősül megkülönböztetésnek.* ”

Az Egyezményben szereplő „foglalkoztatás” és „foglalkozás” kifejezések magukban foglalják a *szakmai képzéshez való jogot*, a *foglalkoztatáshoz* és az egyes foglalkozásokhoz való jogot, valamint a *foglalkoztatás feltételeit*.

A 2. cikk értelmében minden tagállam kötelező magát arra, hogy országán belül *olyan politikát* állapít meg és követ, amelynek az a célja, hogy az ország belső viszonyainak és szokásainak megfelelő módszerekkel *elősegíti az esélyek és a bánásmód egyenlőséget* a foglalkoztatás és a szakmák vonatkozásában, annak érdekében, hogy *megszüntessen minden megkülönböztetést* ezen a téren.

Az Egyezmény *hátrányos megkülönböztetés definíciójával* kapcsolatban több dolog is figyelmet érdemel. Először is az *Egyetemes Nyilatkozattal* egybevetve részben megváltozott a megkülönböztetés alapjainak köre. Hiányzik a „*nyelv*” a felsorolásból, a „*társadalmi származás, vagyon és születés*” helyett, pedig összefoglalóan a „*társadalmi származás*” szerepel. A *másik* fontos tényező pedig az, hogy a *faji megkülönböztetésről szóló 1965-ös egyezményben* a különbség, kizárás vagy előnyben részesítés *eredménye az emberi jogok és alapvető szabadságok megsemmisítése vagy csorbítása*, az ILO egyezményében pedig az szerepel, hogy az „*esélyek és bánásmód egyenlősége*” szűnik meg vagy korlátozódik a különbségtétel, kizárás vagy előnyben részesítés eredményeként a foglalkoztatás és a foglalkozás területén.

A diszkriminációt tiltó dokumentumok sorában utolsóként említjük az *oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló 1960-as UNESCO egyezményt*. (Az Egyezmény szempontjából az „*oktatás*” szó az *oktatás összes fajtáira és fokozataira* vonatkozik, és kiterjed az *oktatásban való részvétel lehetőségére*, az *oktatás színvonalára és minőségére*, valamint a *tanulmányok folytatásának feltételeire*.) Az Egyezményt a magyar jogrendszerbe az 1964. évi 11. tvr. transzformálta.

A dokumentumban szereplő „*megkülönböztetés*” *fogalom* átvette az Egyetemes Nyilatkozatban szereplő diszkriminációs fajták *teljes listáját*. Újdonsága ugyanakkor az, hogy a különbségtétel mellett a diszkrimináció megvalósulhat „*kizárással, korlátozással vagy kedvezményezéssel*” is. Eszerint:

„1. cikk 1. A jelen Egyezmény szempontjából a „*megkülönböztetés*” kifejezésen értendő a fajon, bőrszínen, nemén, nyelven, valláson, politikai vagy bármilyen más véleményen, nemzetiségi vagy társadalmi származáson, vagyoni helyzeten vagy születésen alapuló minden olyan *különbségtétel*, kizárás, korlátozás, vagy *kedvezés*, amelynek *célja vagy* következménye az oktatás terén való *egyenlő elbánás megszüntetése vagy akadályozása*, nevezetesen:

- a.) valamely személy vagy csoport *kizárása* az oktatás bármely fajtájában vagy fokozatában való részvételtől;
- b.) valamely személynek vagy csoportnak *alacsonyabb színvonalú oktatásra való korlátozása*;
- c.) bizonyos személyek vagy csoportok részére *külön oktatási rendszerek vagy intézetek létesítése vagy fenntartása*, a jelen Egyezmény 2. cikkében foglalt rendelkezések fenntartásával; vagy
- d.) valamely személynek vagy csoportnak az *emberi méltósággal össze nem egyeztethető helyzetbe* juttatása.”

A 2. cikk értelmében *nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek* – egyéb megszorítások emellett – *külön oktatási rendszer fenntartása a két nembeli tanulók számára, a vallási vagy nyelvi okból* megvalósuló külön oktatás, valamint *a magán tanintézetek* létesítése. Biztosítani kell azonban a *szabad választás*, illetve a *részvétel egyenlő lehetőségét*.

A nemzetközi okmányok áttekintése alapján megállapíthatjuk, hogy a *diszkrimináció fajtáinak* felsorolása – az érintett terület jellegzetességeihez igazodóan – *egyezményenként változik*. A diszkrimináció fajtái kibővültek, az egyezmények döntő többsége ugyanakkor taxatív felsorolást ad.⁴ *Nem zárta le a diszkrimináció lehetőségét egyéb körülményre is tekintettel az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* („bármely más körülmény”), a *két 1966-ban elfogadott egyezségokmány* („egyéb helyzet”) és a *gyermekjogi egyezmény* („egyéb helyzet”).

⁴ Lásd erről Bokorné Szegő Hanna – Környei Ágnes: i. m., 10. p. A szerzők szerint azonban a nemzetközi egyezmények mindegyike taxatív felsorolást ad.

2. Az Európa Tanács és a hátrányos megkülönböztetés

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát követően elsőként Európában kísérelték meg kötelező okmányba foglalni a Deklarációban kinyilvánított elveket. Így született meg 1950. november 4-én Rómában az *Emberi Jogok Európai Egyezménye*, pontos nevén „*Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről*”. Az Egyezményt és első nyolc kiegészítő jegyzőkönyvét az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki. Ma már 11 fakultatív jegyzőkönyv van hatályban, a 12. pedig akkor lép majd életbe, ha tíz tagállam ratifikálja. (Ez utóbira jelentősége folytán még visszatérünk.)

Az Európai Egyezmény 14. cikke fogalmazza meg a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, amikor kimondja: „*A jelen egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.* Az Egyezmény tehát átvette az Egyetemes Nyilatkozat tiltó listáját, és azt kiegészítette a „nemzeti kisebbséghez tartozás” alapján történő megkülönböztetés tilalmával. A tilalmazott diszkrimináció alapjainak felsorolásakor ugyanakkor nem taxative, csak *példálózó jelleggel* fogalmazza meg a legjellemzőbb tényezőket és utat enged az „*egyéb helyzet*” alapján bekövetkező diszkrimináció elleni fellépésre is. A 14. cikk tényleges tartalmát a *strasbourgi szervek esetjoga* tárta fel az elmúlt évtizedek során.

Az idegen nyelvű irodalom felhívja a figyelmet arra, hogy a 14. cikk *angol és francia* nyelvű változatában *eltérő szóhasználattal* találkozunk.⁵ (Ezzel az eltéréssel egyébként az 1968-as belga nyelvi ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága is foglalkozott.) Az angol verzió „a hátrányos megkülönböztetés nélkül” („*without discrimination*”) a francia nyelvű szöveg pedig a „különbségtétel nélkül” („*sans distinction aucune*”) kifejezést használja. (Ez a terminológia

⁵ Lásd erről A.H. Robertson: *Human Rights in Europe*. Manchester, University Press, 1977., 108. p. és Asbjorn Eide and Tarkel Opsahl: *Equality and Non-Discrimination* Novrvegian Institute of Human rights, Publ. N° 1., 1990., 10. p.

szerepelt egyébként az Egyetemes Nyilatkozat francia szövegében is.) Az *utóbbi jóval szélesebb jelentéssel* bír. (Meg kell említeni, hogy a két ENSZ egyezségokmány érintett cikkei között is felfedezhető ilyen eltérés. A *Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya* a „distinction”, a *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Konvenciója* pedig a „discrimination” fogalmával él.) A szerzők arra a következtetésre jutottak, hogy a francia fordítás egyfajta idegenkedést fejez ki egy „anglicizmussal” szemben. A rendelkezéseket szűkebb (angol) értelmében kell használni, vagyis *csak a (hátrányos) megkülönböztetés (diszkrimináció) tiltásáról* van szó. Nem minden különbségtétel vagy osztályozás minősül (tiltott) diszkriminációnak! „A *különbségtétel* teljesen *formális* szempontú megközelítés alapján állapítható meg, s azt fejezi ki, hogy a két „dolg” nem egyformán kezelnek – függetlenül a dolgok jellegétől. Ehhez képest a *megkülönböztetés* olyan tiltott különbségtételt jelent, amely nem felel meg az indokolhatóság (ésszerűség, tárgyilagosság, arányosság) tartalmi követelményeinek.”⁶

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye a nemzetközi dokumentumok döntő többségéhez hasonlóan *nem határozta meg a diszkrimináció fogalmát*, csak magát az általános tiltó szabályt tartalmazza. Mielőtt a 14. cikkre vonatkozó bírósági gyakorlatot bemutatnánk, ismerkedjünk meg azokkal a *tartalmi definíciókkal*, amelyeket az emberi jogokkal foglalkozó nemzetközi jogászok dolgoztak ki e hiány pótlására. Ezeket a meghatározásokat az ENSZ és az Európa Tanács ez irányú ténykedése indukálta, de ezek vissza is hatottak nemcsak az ENSZ különböző bizottságainak és az *Európai Emberi Jogi Bíróság* értelmező tevékenységére, de az Európai Unió *luxemburgi bírósága* gyakorlatára is.

A legismertebb meghatározás Christian Tomuschat bonni közjogász professzortól, az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága tagjától származik. Szerinte „a *diszkrimináció* olyan megközelítést jelent, amely *ésszerűtlen különbségtételt* vezet be az *érintett alanyi jogok élvezetével* összefüggésben.” („individual treatment which introduces *unreasonable classifications* within the specific context of the

⁶ Weller Mónika: Emberi jogok és európai integráció. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 2000., 250. p.

right concerned”)⁷ Asbjorn Eide és Torkel Opsahl megállapítása szerint ez a meghatározás „három elemet rejt magában: a megközelítés *negatív (bántó) hatása* az érintett személyre; ez a *hatás a különbségtételből vagy osztályozásból ered*; és a *különbségtétel (osztályozás) ésszerűtlen* (nem indokolható).” („There are *three elements* involved: Somebody must be subjected to invidious treatment, it *must result* from the introduction of a *classification, or distinction*; that classification must be *unreasonable*.”)⁸

Az Európai Emberi Jogi Bíróság először 1968-ban, az ún. *belga nyelvi ügyben* (Belgian Linguistic Cases) foglalkozott a 14. cikk alkalmazásának feltételeivel, és foglalta össze általános formában az Egyezmény elvi alapállását a diszkriminációs ügyekben.⁹ Ennek főbb megállapodásai az *alábbiakban* összegezhetők:

– Az Egyezmény *nem általánosan tiltja a diszkriminációt*, a 14. cikk önállóan nem alkalmazható. Az Európai Egyezmény *csak az alapokmányban és a kiegészítő jegyzőkönyvekben felsorolt emberi jogok és szabadságok gyakorlásával összefüggésben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés ellen nyújt védelmet*. A 14. cikket *önmagában nem lehet megsérteni*, csak valamely más cikkel együtt. A diszkrimináció tilalma az Egyezményben szereplő *valamennyi emberi jog része, érvényesülésének alapfeltétele*.

– A 14. cikknek a szakirodalmi formula alapján „*autonóm jelentése van független létezés nélkül*”. A diszkrimináció tilalmának az előző pont alapján – nincs önálló létezése, az Egyezményben szereplő emberi jogokhoz képest *járulékos jellegű*. Ugyanakkor autonóm jelentése is van abban az értelemben, hogy akkor is alkalmazásra kerülhet, ha *más jogot önmagában nem sértettek meg*, de *e joggal élés kapcsán diszkriminációt* alkalmaztak. Az intézkedés tehát nem sérti önmagában a jogot, de a 14. cikkel együtt olvasva megállapítható az

⁷ Christian Tomuschat: Equality and Non-Discrimination under International Covenant on Civil and Political Rights, Festschrift für Hans – Jürgen Schlochauer. 1981., 715. p.

⁸ A. Eide – T. Opsahl: i. m. u. o.

⁹ Az ügyről és a bíróság gyakorlatáról lásd: Kardos Gábor: A diszkrimináció tilalma az Emberi Jogok Európai Egyezményben és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ill. Bizottságának gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny, 1992. 1. sz., 29–33. p. és Bán Tamás: A diszkrimináció tilalma az Európai Emberi Jogi Egyezményben. Acta Humana, 1991. N° 5., 37–54. p.

Egyezmény megsértése. (Ha másik cikk megsértése megállapítható, a Bíróság nem is vizsgálja a diszkrimináció kérdését.) Elég ha az ügyre kiterjed egy másik cikk.

– A *diszkrimináció több mint egyszerű különbségtétel, osztályozás*. A 14.cikk nem tilt minden különbségtételt az Egyezményben foglalt jogok gyakorlása tekintetében. (E kérdésről az előzőekben az angol és francia nyelvű verzió eltérő szóhasználata alapján már esett szó.)

– A 14. cikk alkalmazására, diszkrimináció megállapítására csak *azonos jellegű ügyben, azonos helyzetben lévő személyekkel összehasonlításban* kerülhet sor. Ha a vizsgálat az ügy azonos jellegének vizsgálatára irányul akkor „*összehasonlítási próbáról*” van szó. A Bíróság azt vizsgálja, hogy a panaszos olyan személyhez képest találta-e hátrányosabbnak a helyzetét, akivel összemérhetők a körülményei. Ha a szituáció alapvetően különböző, el kell vetni a diszkrimináció lehetőségét.

– A különbségtétel akkor válik diszkriminációvá, ha *nincs objektív és ésszerű indoka*. Nem lehet szó diszkriminációról, ha a különbségtétel kiállja a következő, az ún. „*indokoltsági próbát*”: Ez a *teszt* lényegében *három elem* vizsgálatából áll; a különbségtételnek *törvényes és ésszerű célt* kell szolgálnia, *alkalmasnak* kell lennie a cél elérésére, és végül a alkalmazott *eszköznek* (a különbségtételnek) ésszerű egyensúlyban, *arányban* kell állnia az elérni kívánt *legális céllal*.

Új lehetőségeket nyit a diszkrimináció elleni küzdelemben az Európai Emberi Jogi Egyezmény közeljövőben hatályba lépő *12. kiegészítő jegyzőkönyve*. Ennek leglényegesebb rendelkezését az 1. cikk tartalmazza, amely a „*megkülönböztetés általános tilalma*” címet viseli. A 14. cikkel szemben – amely csak járulékos jelleggel biztosított fellépést a diszkriminációval szemben – a *Jegyzőkönyv önálló jogként, a nemzeti jogrendszerek egészére kiterjedően* tilalmazza a hátrányos megkülönböztetést.¹⁰ A hátrányos megkülönböztetés

¹⁰ Lásd erről Kovács Krisztina: A diszkrimináció-tilalom kiterjesztése az Emberi Jogok Európai Egyezményében. Fundamentum 2000/4. sz., 31. p., továbbá Bokorné Szegő Hanna – Környei Ágnes: i. m. 17. p.

ezután nemcsak az Egyezményben foglalt jogok vonatkozásában, hanem a jogszabályban meghatározott bármely jog kapcsán megállapítható lesz.

A Jegyzőkönyv 1. cikke értelmében:

„1. A törvényben meghatározott jogok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.

2. Hatóság senki ellen nem alkalmazhat megkülönböztetést semmilyen, például 1. bekezdésben említett alapon.”

A „törvényben meghatározott” (egyes fordítások szerint „jogszabályban meghatározott”) kifejezés („law”) az egyezmény esetjoga szerint magában foglalja a nemzeti jog egészét, az alacsonyabb jogszabályokat, sőt a belső jogba transzformált nemzetközi jogot is. A Jegyzőkönyv továbbra is elsősorban a hatóságok (törvényhozás, közigazgatás, bíróságok, önkormányzatok, rendőrség stb.) által alkalmazott diszkriminációval szemben nyújt védelmet. A kérdés az, hogy az állam mennyiben tartozik felelősséggel azért, ha nem biztosít jogorvoslatot akkor, amikor a diszkrimináció magánszemélyek között merül fel. A helyes válasz valószínűleg az lehet, hogy a magánszemélyek közötti kapcsolatra bármilyen állami kötelezettség csak olyan esetekben áll fenn – legalábbis e Jegyzőkönyv alapján –, amikor a jog által szabályozott olyan közszféráról van szó, ahol az egyenlő hozzáférés biztosításáért az állam felelősséggel tartozik (közlekedés, egészségügy, szolgáltatások, kereskedelem stb.)¹¹

Az Európa Tanács keretében az ún. második generációs jogok (gazdasági, szociális és kulturális jogok) érvényesítésének egyik legfontosabb dokumentuma az Európai Szociális Karta. Ezt az ún. Torinói Kartát 1961-ben írták alá, és 1965-ben lépett hatályba. A dokumentum 12 cikkének (1., 2., 3., 5., 6., 8., 9., 11., 13., 14., 16., 17.,) megerősítéséről Magyarországon a 48/1999. (VI.3.) OGY határozat

¹¹ Bokorné Szegő Hanna – Környei Ágnes: i. m. 19. p.

intézkedett. Az Európai Szociális Karta kihirdetéséről pedig az 1999. évi C. törvény rendelkezik.¹²

A második generációs jogok jellegzetessége, hogy az e téren vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesítése elsősorban *nem pusztán jogszabályok* elfogadásával történik, hanem a *jogok materiális alapjainak és garanciáinak* megteremtésével (anyagi erőforrások biztosítása, megfelelő intézményrendszer fenntartása stb.) valósítható meg. Erre, illetve az államok nagyon eltérő gazdasági lehetőségeire tekintettel a nemzetközi szerződések a *gazdasági, szociális és kulturális* jogok területén jóval enyhébb, meglehetősen rugalmas és *kevésbé egzakt kötelezettségvállalást* írnak elő. Ily módon e téren az államok *könnyebben kivonhatják magukat a diszkrimináció tilalma alól* is. Míg az *első generációs jogok* esetében nagyrészt *törvényhozási úton* és megfelelő *jogalkalmazás* keretében biztosítható az *egyenjogúság*, a *második generációs jogoknál* már nem egyszerűen a jogegyenlőség, hanem az *esélyegyenlőség* megteremtése a cél, ami jóval *összetettebb társadalmi cselekvést, és pozitív, megerősítő intézkedéseket* igényel.

Az Európai Szociális Karta *Preambuluma* tartalmaz egy *diszkriminációt tiltó klauzulát*. Eszerint „a szociális jogokban való részesülést *bőrszínre, nemre, vallásra, politikai nézetre, nemzetiségre vagy társadalmi származásra* tekintet nélkül biztosítani kell”. Ezt a megállapítást a Független szakértők Bizottsága úgy értelmezte, hogy azt *minden, a Kartában biztosított jogra* alkalmazni kell. Az Egyezmény számos rendelkezése ugyanakkor *pozitív diszkriminációt, különleges védelmet* is biztosít meghatározott csoportok számára. Ki kell emelnünk azonban, hogy *Magyarország nem erősítette meg a méltányos díjazáshoz* való jogról szóló 4. cikket, amely – többek között – elismeri a *férfi és női dolgozók egyenlő értékű munka egyenlő díjazásához* való jogát. Szintén nem ratifikáltuk a *gyermekek és fiatalok védelemhez* való jogáról (7. cikk) és a *fizikailag vagy szellemileg fogyatékos személyek szakmai képzéshez, a rehabilitációhoz és a társadalomba történő újrabeilleszkedéshez* való jogáról (15. cikk) szóló rendelkezéseket.

¹² Az Európai Szociális Kartáról több tanulmány született Könczei György tollából. Még a ratifikáció előtt jelent meg pl. Könczei György: Mi is az Európai Szociális Karta? Fundamentum 1998/3., 135–142. p.

Az Európa Tanácsban az átfogó egyezmények mellett születtek az *egyenjogságot érintő egyes részterületeket* külön is szabályozó megállapodások. Ilyen – Európában külön is érzékeny problémának számító ügy – a *kisebbségi jogok* kérdése. A kisebbségek *pozitív diszkriminációját* támogató rendelkezések megjelentek a *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájában* (1992) és a *Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményben* (1995) is. (A két egyezményt Magyarországon az 1999. évi XL. és az 1999.évi XXXIV. törvény hirdette ki.) A *Nyelvi Karta* 7. cikkében fogalmazza meg a *diszkrimináció tilalmával* és a regionális és kisebbségi nyelvek *pozitív diszkriminációjával*, az ezeket *támogató különleges intézkedésekkel* kapcsolatos legfontosabb elvi kérdéseket. A 2. pont szerint;

„A felek vállalják, hogy ha azt még nem tették volna meg, *megszüntetnek minden indokolatlan megkülönböztetést, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést, amely valamely regionális vagy kisebbségi nyelv használatát érinti, és célja az, hogy e nyelv megőrzésétől vagy fejlesztésétől elbátortalanítson, vagy azt veszélyeztesse.* A regionális vagy kisebbségi nyelvek *érdekét szolgáló különleges intézkedések* meghozatala, melyek *célja*, hogy ezeket a nyelveket használók, és a lakosság többi része közötti *egyenlőség kiteljesedjen*, vagy hogy különleges helyzetüket figyelembe vegyék, *nem minősül* az elterjedtebb nyelveket használókkal szemben *hátrányos megkülönböztetésnek.*” A Karta értelmében a részes államoknak gondoskodnia kell olyan *támogató intézkedések* meghozataláról, amelyek a lehető legszélesebb körben biztosítják e nyelvek *használatát, tanulását és kutatását.*

Azonos elvei alapokon fogalmazódott meg az *Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló 1995-ös Keretegyezménye* is. Az Egyezmény 3.cikke alapján minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek *joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségként kezeljék-e vagy sem*, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából *semmilyen hátrány nem érheti.*

„4. cikk 1. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy számára biztosítják a *törvény előtti*

egyenlőséget és a törvény általi egyenlő védelem jogát. Ebben a vonatkozásban minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló hátrányos megkülönböztetés tilos.

2. A Felek kötelezik magukat annak elfogadására, hogy – amennyiben szükséges – *megfelelő intézkedéseket hoznak* a gazdasági, a társadalmi, a politikai és a kulturális élet minden területén a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a többséghez tartozók közötti *teljes és hatékony egyenlőség előmozdítása érdekében*. E tekintetben kellő figyelmet fordítanak nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek sajátos körülményeire.

3. A 2. bekezdésben foglaltaknak megfelelő intézkedéseket *nem lehet hátrányos megkülönböztetésként értékelni.*”

A kisebbségek mellett a *nemek alapján történő hátrányos megkülönböztetés* elleni fellépés is kellő súlyt kap az Európa Tanács munkájában. A Miniszteri Bizottság „*A nemek alapján tehető megkülönböztetés elleni jogi védelemről*” szóló R (85) 2. számú Ajánlása összefoglalja azokat a törvényhozás és egyéb intézkedések során megvalósítandó teendőket, amelyek a foglalkoztatás, a társadalombiztosítás, az adózás, a magánjogi kérdések, az állampolgárság, a politikai jogok, a kultúra, a közélet és az oktatás terén *egyenlő elbánást* kell, hogy biztosítsanak a férfiaknak és nőknek. Az Ajánlás értelmében azokon a területeken, amelyekben *egyenlőtlenség áll fenn*, az államoknak fontolóra kell venniük olyan *különleges átmeneti intézkedések* meghozatalát, amelyek a férfiak és nők közötti *de facto egyenlőség* megvalósítása felgyorsítását célozzák, amennyiben ezek útjában *nem állnak fenn alkotmányos jellegű akadályok*. „*A házastársak polgári jogi egyenlőségéről*” szóló határozat [Resolution (78) 37] pedig az Európai Egyezmény 7. kiegészítő jegyzőkönyve 5. cikke alapján azt *ajánlja* a tagállamoknak, hogy tegyenek meg minden szükséges lépést annak biztosítására, hogy a *polgári jog* ne tartalmazzon olyan rendelkezéseket, amelyek az egyik házastársat a másik házastárssal szemben előnyösebb helyzetbe hozzák.

Az Európa Tanács számos dokumentumában megerősítette, hogy az *egyenlőség és a diszkrimináció-mentesség* általános elve a *nemzetközi jog alapvető eleme*. A Tanács különböző szervei, a „*Rasszizmus és intolerancia elleni*

Európai Bizottság” (ECRI), a „*Nők és férfiak közötti egyenjogúság Bizottsága*” (CDEG) és az „*Emberi Jogi Igazgató Bizottsága*” (CDDM) aktívan dolgoznak a garanciák megerősítésén a nevük által is megjelölt területeken.

3. Az Európai Unió irányelvei – a közeljövő elvárásai

Már az Európai Gazdasági Közösséget alapító *Római szerződés* (1957) rögzítette az *állampolgárságon alapuló mindennemű megkülönböztetés tilalmát*. Ugyancsak alapvető jognak minősül a közösségi jogban a *férfiak és nők egyenlősége*, valamint az *egyenlő munkáért egyenlő bérhez való jog*. Az *Amszterdami Szerződés* (1997) alapján a *férfiak és nők egyenlősége az Európai Unió egyik alapelvevé vált*, a *Közösség egyik céljaként* határozták meg (2. cikk és a 3. cikk 2. bekezdése). A 141. cikk rögzíti azt a tagállami kötelezettséget, hogy a férfi és nő dolgozóknál *az egyenlő munkáért vagy egyenlő értékű munkáért egyenlő bér elvet alkalmazzák*. Lehetőséget teremt továbbá *pozitív diszkrimináció alkalmazására a nők javára*. Kifejti, hogy a munka világában a *férfiak és nők közötti teljes egyenlőség* biztosításának nézetét szem előtt tartva, az egyenlő kezelés elve nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy fenntartsanak vagy elfogadjanak olyan *különleges könnyítéseket* előíró rendelkezéseket, amelyek *célja*, hogy egyes foglalkozások gyakorlását a nők számára megkönnyítsék, valamint a szakmai tevékenységükben felmerülő hátrányoktól a nőket megóvják, illetve azokért őket kompenzálják. A nemek egyenjogúsága, illetve a férfiak és nők esélyegyenlősége (gender mainstreaming) tehát az EU politikájának egyik sarokkövévé vált.¹³

Továbbra is szerepel természetesen az Amszterdami Szerződésben az *állampolgárságon alapuló bármiféle hátrányos megkülönböztetés tilalma* (12. cikk). A 39. cikk szerint a *mozgásszabadságot* nem szabad megtiltani a tagállamok dolgozóinak állampolgársága alapján az alkalmazás, a bérezés és a munka, illetve az alkalmazás más feltételeinek tekintetében.

¹³ Weller Mónika: i. m. 264. p.

Új utakat nyitott meg a diszkrimináció elleni küzdelemben és *szélesre tárta az antidiszkrimináció kapuját* az Európai Unió politikájában az Amszterdami szerződés 13. cikke. Ez kimondja, hogy a „Szerződés más rendelkezéseinek hatályát nem érintve és a Közösség által ráruházott hatalom határain belül, a Tanács a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlamenttel történő egyeztetés után *egyhangúlag* úgy dönthet, hogy *megfelelő intézkedéseket hoz a nemen, faji vagy etnikai eredeten, valláson vagy más meggyőződésen, fogyatékossgon, életkoron vagy szexuális orientáción alapuló hátrányos megkülönböztetés* elleni küzdelem érdekében.” A cikk a *nemi* diszkrimináció és a nemzetközi dokumentumok „*klasszikus tényezői*” (faji vagy etnikai eredet, vallás vagy más meggyőződés) mellett *teljesen új diszkriminációs alapokat* emelt be szövegébe, úgymint a *fogyatékossg, a kor és a szexuális irányultság*. Ezzel a rendelkezésével a Szerződés módosított szövege *teljesen új irányokat jelölt ki az Unió antidiszkriminációs tevékenységében*.

Az antidiszkrimináció alapvető eszközét az Európai Unió keretében az ún. *irányelvek (directive)* kibocsátása jelenti. Az irányelvekben megfogalmazott *célok keretjelleggel kötik a tagállamokat*, és arra kötelezik őket, hogy *belső jogszabályalkotás útján* tegyenek eleget az azokban foglalt követelményeknek. Az irányelvek ezáltal a *jogharmonizációt* szolgálják az Unió keretében.

Az EU irányelvei – az Európa Tanács rendszerével szemben – „*zárt modell*” követnek.¹⁴ Egyrészt a 13. cikk (*zárt*) *taxációt* tartalmaz a diszkrimináció lehetséges alapjait illetően, másrészt pontosan meghatározzák, hogy *mi számít nemi, illetve faji diszkriminációnak*, sőt azt is, hogy *milyen kivételeket enged a közösségi jog a tilalom alól*. A következőkben néhány témánk szempontjából különösen jelentős irányelvet mutatunk be röviden.

Míg az Amszterdami Szerződés előtt került elfogadásra a Tanács 76/207/EGK irányelve, amely a *férfiak és nők* számára kívánt *egyenlő bánásmódot* biztosítani a *munkához, a szakképzéshez jutás, a szakmai előmenetel*

¹⁴ Kovács Krisztina: in. Emberi Jogok (szerkesztette: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila) i. m. 377. p.

és a *munkafeltételek területén*.¹⁵ (A nemek közötti megkülönböztetés egyéb területeire vonatkozó kérdésekben még számos irányelv született.)¹⁶ Az Irányelv meghatározása szerint [2. cikk (1) bekezdés] az egyenlő bánásmód elve azt jelenti, hogy „a nemek között – különösen házassági vagy családi állapotra hivatkozva – közvetett vagy közvetlen hátrányos megkülönböztetés nem történhet.” A tagállamok az *alkalmazás köréből kizárhatják* az olyan foglalkozásokat, amelyeknél *jellegük vagy gyakorlásuk feltételei* alapján a nembeli hovatartozás elengedhetetlen feltételként jelentkezik. Az Irányelv nem tiltja a nők védelmét szolgáló pozitív diszkriminációt, különösen terhesség és anyaság esetén.

Az Amszterdami Szerződés által megfogalmazott 13. cikk felhatalmazása alapján fogadta el az Európai Unió Tanácsa 2000. június 29-én a „*Faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének végrehajtásáról szóló 2000/43/EK irányelvet*.” Az Irányelv kiindulópontja az, hogy a közvetlen és a közvetett diszkrimináció sérti az egyenlő bánásmód elvét, és ezért tilos. A dokumentum különös jelentőségét az adja, hogy a *megkülönböztetés fogalma először került meghatározásra nemzetköz jogszabályban*. A közvetlen és a közvetett diszkrimináció fogalmának tartalmát az *EK bírósági gyakorlata* alakította ki, a zaklatás (*harassment*) pedig először jelent meg közösségi jogszabályban.¹⁷

A 2. cikk (2) bekezdés a.) pontja értelmében „*közvetlen megkülönböztetés áll fenn*, ha egy személlyel szemben faji vagy etnikai alapon *kevésbé kedvezően* járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben *hasonló helyzetben* eljárnak, eljártak vagy eljárának.” A „*hasonló helyzet*”, az „*összehasonlíthatóság*” a Luxemburgi Bíróság gyakorlatában „nem jelent teljes körű azonosságot, hanem sokkal inkább a lényeges, és az *adott esetben jelentőséggel bíró ismérvek közösségére utal*”. Figyelemmel kell lenni a vitatott

¹⁵ Lásd pl. Az Európai Unió szociális dimenziója. Szerk: Gyulavári Tamás, Szociális és Családügyi Minisztérium, Bp., 2000., 199–200. p.

¹⁶ Lásd Bokorné Szegő Hanna – Környei Ágnes: i. m. 21. p.

¹⁷ Gyertyánfy András: Az etnikai kisebbségek az Európai Közösség jogában. Jogtudományi Közlöny 2003. 3. sz., 146–147. p.

intézkedéssel *céljára* is.¹⁸ A közvetlen diszkrimináció *igazolására nincs mód*, az egyértelműen a közösségi jogba ütközik.

„*Közvetett megkülönböztetés áll fenn, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érint, kivéve, ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal, objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek.*” A közvetett diszkrimináció esetében tehát *mód van az eltérő kezelés (különbségtétel) igazolására*. A kivétel alkalmazásának feltételei megegyeznek az Európa Tanács Emberi Jogi Egyezményének 14. cikke kapcsán alkalmazott ún. *indokoltági próba* tesztjének elemeivel.

Az Irányelv *alkalmazhatóságának körét jelentősen bővíti* a 2. cikk (3) bekezdése, amely a megkülönböztetés *harmadik, legközvetettebb formáját, a zaklatást (harassment) tiltja*. „Az (1) bekezdés értelmében a zaklatás megkülönböztetésnek minősül, amikor faji vagy etnikai származáshoz kapcsolódó *nem kívánt magatartás* történik azzal a *céllal vagy hatással*, hogy egy személy méltóságát *megsértse és megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezetet* alakítson ki.” A direktíva alapján a zaklatás fogalma a *tagállamok nemzeti jogszabályaival és gyakorlatával összhangban* határozható meg. A javaslatot előterjesztő Bizottság szerint, itt olyan *szavakról, mozdulatokról, írott anyagról, képekről* van szó, amelyek *elég komolyak* ahhoz, hogy *zavaró vagy ellenséges környezetet* teremtsenek, és *komolyan veszélyeztetik* a foglalkoztatási, gazdasági és társadalmi szférában az *emberi jogokat*.¹⁹ (A zaklatás lehetséges büntetőjogi, illetve szabálysértési tényállásának kodifikálásával kapcsolatban lásd a „közösség elleni izgatás” kapcsán korábban leírtakat.)

Az Irányelv 2. cikk (4) bekezdése büntetendőnek nyilvánítja a személy elleni, faji vagy etnikai származáson alapuló *megkülönböztetésre adott utasítást is*.

¹⁸ Király Miklós: A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság gyakorlatában. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1998., 151. p.

¹⁹ Gyertyánfy András: i. m. 147. p.

A direktíva 4. cikke lehetőséget biztosít a *kivétel lehetőségének* olyan tagállami szabályozására, miszerint az eltérő bánásmód *nem jelent megkülönböztetést*, amennyiben a vonatkozó konkrét *foglalkozási tevékenység* természetéből vagy végzésének a körülményeiből adódóan ez a tulajdonság *valódi és döntő foglalkoztatási követelménynek* számít, feltéve, hogy a *cél jogszerű és a követelmény arányos*. Az Irányelv *hatálya, alkalmazhatósági köre* (3. cikk) *nem csak a foglalkoztatásra és munkavégzésre*, hanem az *EU hatáskörén belül minden területre* kiterjed. Szabályait alkalmazni kell a *szociális védelem, az egészségügy, az oktatás, az árukhoz és szolgáltatásokhoz (pl. lakhatáshoz) való nyilvános hozzáférés* kérdésében is, *mind a köz-(állami-) mind a magánszférában egyaránt*.

Az 5. cikk lehetőséget biztosít *pozitív diszkrimináció* alkalmazására, vagyis hogy a tagállamok pozitív intézkedéseket hozzanak a faji vagy etnikai származásból adódó hátrányok kiküszöbölésére és ellensúlyozására. Hasonlóképpen a „tagállamok bevezethetnek, vagy fenntarthatnak olyan rendelkezéseket, amelyek az egyenlő bánásmód elvének védelme szempontjából *kedvezőbbek*, mint amelyeket ez az irányelv meghatároz” (6. cikk).

Az Irányelv II. fejezete a jogorvoslatról és a végrehajtásról rendelkezik. A tagállamoknak biztosítani kell, hogy az egyenlő bánásmód elvének be nem tartása miatti sérelmekből származó igényeket *bírói és/vagy közigazgatási úton* érvényesíteni lehessen. *Eljárást* nem csak az *érintett személy*, hanem annak beleegyezésével és annak nevében vagy támogatójaként *egyesületek, szervezetek vagy egyéb jogi személyek* is indíthatnak! A civil szervezetek régóta harcolnak azért Magyarországon, hogy félként vagy más minőségben felléphessenek a bíróságok és más hatóságok ellen diszkriminációs ügyekben. Jelenleg erre a Pp. rendelkezései sem adnak lehetőséget. (Lásd 66. § a meghatalmazottkénti eljárásról.) Felvetődött az a lehetőség, hogy vagy a *szakszervezeti képviselők*

*analógiájára, vagy egy átfogó antidiszkriminációs törvényben fel lehetne ruházni az emberi jogi civil szervezeteket ezzel a jogosítvánnyal.*²⁰

A direktíva – a *büntető eljárások kivételével* – kötelezővé teszi a *bizonyítási teher megfordítását*, vagyis az alperesnek kell bizonyítania, hogy az egyenlő bánásmód elve nem sérült. Ez a szabály azonban *csak akkor* alkalmazható, ha azok a személyek, akiket saját állításuk szerint az egyenlő bánásmód elvének be nem tartása miatt sérelem ért a bíróság vagy más, hatáskörrel rendelkező hatóság előtt *olyan tényeket bizonyítanak*, amelyekből *vélelmezni lehet*, hogy közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés történt. Mint arról már korábban esett szó, Magyarországon jelenleg *csak a munka világában* érvényesül három helyen (Munka Törvénykönyvében a munkaügyi ellenőrzésről szóló törvényben és a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonya területén) a bizonyítási teher megfordításának kötelezettsége, az Irányelvben rögzített „*előszűrő*” – a védelem alapjául szolgáló tények bizonyítása a panaszos részéről – viszont a *magyar szabályozásban nem szerepel*.

A 9. cikk „*megtorlás*” címén lényegében a hátrányos megkülönböztetés *negyedik megnyilvánulási formáját tiltja*. Ez az Egyesült Királyság törvényeiben is szereplő ún. „*viktimizáció*”, „*áldozattá tétel*” vagy „*gyötrelmokozás*.” Ez akkor áll elő, ha valaki a *diszkrimináció miatt fellépő, felszólaló vagy amiatt eljárást indító személynek okoz megtorlásképpen hátrányt*. E cikk értelmében a tagállamok a nemzeti jogrendszerükbe intézkedéseket vezetnek be, hogy az egyéneket *megvédjék* a panaszra vagy az egyenlő bánásmód elvének betartására indított *eljárásra válaszként alkalmazható hátrányos bánásmódtól* vagy hátrányos következményektől.

A tagállamoknak az egyenlő bánásmód elvének előmozdítása érdekében *független testületet* kell létrehozni nemzeti keretekben. Az államok szabadon határozhatják meg ezek felépítését és működését. A testületek hatásköre ki kell

²⁰ Lásd Kádár András: A magyar diszkriminációellenes jogi szabályozás a faji megkülönböztetés tilalmáról szóló EU-irányelv tükrében. In: Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. (Nemzetközi konferencia. Budapest., 2001. dec. 6-7.), Bp., 2002. Kiadja: Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa 57–58. p.

terjedjen arra, hogy *önálló segítséget nyújtsanak* a megkülönböztetés áldozatainak *panaszaik* érvényesítése során; *önálló tanulmányokat* készítsenek a diszkriminációról; és *önálló jelentéseket* adjanak ki, és *javaslatot tegyenek* bármely kérdésben, amely összefügg az ilyen megkülönböztetéssel.

A tagállamoknak *hatályon kívül kell helyezni, illetve meg kell semmisíteni* minden, az egyenlő bánásmód elvének ellentmondó *jogszabályt, szerződést és belső szabályozást*. Az EU államainak meg kell állapítaniuk az Irányelv megsértése esetén alkalmazandó *szankciók szabályait*. A szankcióknak – amelyek az áldozat számára fizetendő kártérítést is magukban foglalhatják – *hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek* kell lenniük.

Az Irányelv alkalmazásához szükséges intézkedéseket a tagállamoknak 2003. július 19-ig kell meghozniuk

Az Amszterdami szerződés 13. cikke alapján került elfogadásra a *másik jelentős irányelv*, a Tanács 2000. november 27-i 2000/78/EK *Irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról*. Az Irányelv célja a *valláson, meggyőződésen, fogyatékonyságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló* foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott hátrányos megkülönböztetés általános kereteinek a meghatározása az egyenlő bánásmód elvének a tagállamokban történő megvalósítására tekintettel. A direktíva *nem foglalkozik a faji vagy etnikai eredeten alapuló és a nemek közötti diszkriminációval*. (Ezekről lásd az előzőekben leírtakat.) A jelen foglalkoztatási irányelv *általánosságban tiltja a szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés minden formáját* is, de a kérdés *részletes* kifejtésére e dokumentumban nem került sor. (A meleg és leszbikusok különböző szervezeti erősen lobbiznak azért, hogy az EU joga biztosítsa a diszkrimináció elleni fellépést a foglalkoztatáson kívüli területeken is.)²¹

A foglalkoztatási irányelv lényegében a *faji irányelv alapállását és fogalmait veszi át* (2. cikk) az egyenlő bánásmód meghatározása során. A

²¹ Lásd erről Amszterdam után: A szexuális orientáció az Európai Unióban és Magyarországon. Kiadja: Háttér Baráti Társaság a Melegekért, Budapest, 2000., 66–67. p.

közvetett diszkriminációnál ugyanakkor külön is hangsúlyozza, hogy a *fogyatékosok hátrányait kompenzáló intézkedések* nem tartoznak ide. Az Irányelv tiltja a *közvetlen és közvetett diszkriminációt, a zaklatást, a megkülönböztetésre adott utasítást és a viktimizációt*, vagyis a panasz eljárás résztvevői elleni válaszlépéseket is. A 2.cikk (5) bekezdésének *új rendelkezése* ugyanakkor az, miszerint ez „*az irányelv nem érinti a nemzeti jog által meghatározott alapú intézkedéseket, amelyek egy demokratikus társadalomban a közbiztonság és a közrend fenntartásához, a bűncselekmények megakadályozásához, az egészség védelméhez és mások jogainak és szabadságának a védelméhez szükségesek.*

A 4. cikk (1) bekezdése alapján a tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy az 1. cikkben említett okokkal kapcsolatos jellemző alapján történő megkülönböztetés *nem jelent hátrányos megkülönböztetést*, ha az érintett foglalkozási tevékenység jellege vagy végrehajtásának feltételrendszere, az ilyen jellemző *valódi és meghatározó foglalkozási követelményt* kíván meg, *feltéve, hogy a cél jogszerű és a követelmény arányos.*

Az Irányelv 5. cikke előírja a *fogyatékos személyek igényeihez való ésszerű alkalmazkodás kötelezettségét*. Az egyenlő bánásmód elvének a fogyatékos személyekkel kapcsolatban történő végrehajtása céljából *ésszerű intézkedéseket* kell bevezetni. Ez azt jelenti, hogy a munkaadóknak meg kell tenniük a *megfelelő és az adott esetben szükséges intézkedéseket*, hogy a fogyatékos személy számára lehetővé váljon a munkához jutás, a munkában való részvétel, az előmenetel, az át- vagy továbbképzés, *kivéve ha az ilyen intézkedés aránytalanul nagy terhet ró a munkaadóra*. Ezt a terhet *nem lehet aránytalannak tekinteni*, amennyiben az adott állam fogyatékos ügyi politikájának intézkedései azt kielégítően ellensúlyozzák.

A direktíva külön cikket szentel az *életkoron alapuló megkülönböztetésnek* (6. cikk). Ha az életkoron alapuló eltérő bánásmód *egy törvényes cél által objektíven és ésszerűen igazolható*, és ha a cél elérésének *eszközei megfelelőek és szükségesek*, akkor nem beszélhetünk tiltott diszkriminációról. (Pl. a foglalkoztatáshoz előírt minimális életkor, nyugdíjkorhatár meghatározása stb.)

A *valláson vagy meggyőződésen alapuló diszkriminációt* illetően az Irányelv lehetővé teszi, hogy az egyházak és egyéb valláson vagy meggyőződésen

alapuló szellemiségű köz- vagy magánszervezetek esetében egy személy *vallása vagy meggyőződése valódi, törvényes és igazolt foglalkozási követelmény legyen.* Az Irányelv nem érinti a nemzeti alkotmányokkal és törvényekkel összhangban tevékenykedő egyházaknak és egyéb, valláson vagy meggyőződésen alapuló szellemiségű köz- vagy magánszervezeteknek azt a jogát, hogy elvárják az értük dolgozó személyektől, hogy a *szervezet szellemiségéhez hűen tevékenykedjenek.* Ezek érvényesítése azonban *nem igazolhat más alapokon nyugvó hátrányos megkülönböztetését.*

Megállapíthatjuk, hogy a foglalkoztatási irányelv *pozitív diszkrimináció* lehetőségét a *minimum követelményeket, a jogvédelem szabályait és a bizonyítási teher megfordítását* illetően a faji irányelvekhez hasonló rendelkezéseket tartalmaz. Lényeges eltérés, hogy ezen a területen *nincs szükség speciális független testületek felállítására.*

Végezetül összefoglalóan egyetértőleg állapíthatjuk meg azt is, miszerint az *európai regionális szervezetekben* tetten érhető *az a tendencia,* hogy az egyenlő bánásmód elvét *nemcsak jogi, hanem komplex összefüggéseiben* kívánják megragadni. A *jogi alapok kiszélesítése* (például panaszrendszer fejlesztése, a pozitív diszkrimináció alkalmazásának bővítése stb.) mellett a *társadalmi feltételrendszer befolyásolására* is törekszenek pl. megfelelő alapok nyitásával és egyéb akciók meghirdetése útján.²² Ebbe a körbe tartozik az EU Tanácsa által 2000. szeptember 27-én elfogadott 2001-2006-ig érvényes „*Antidiszkriminációs cselekvési program*” is.

Említést érdemel még, hogy az Európai Tanács nizzai ülésén 2000. decemberében az állam- és kormányfők egyetértésével kihirdették az *Európai Unió Alapvető Jogok Kartáját.* A dokumentum teljes fejezetet szentel az egyenlőség kérdésének (III. fejezet). A 21. cikkely *kibővíti a hátrányos megkülönböztetés* lehetséges alapjait az Amszterdami Szerződéshez képest: „Tilos bármiféle megkülönböztetés nem, faj, bőrszín, etnikai vagy társadalmi eredet, *genetikai jellegzetesség,* nyelv, vallás vagy hit, politikai vagy más meggyőződés, nemzeti kisebbséghez tartozás, *tulajdon,* származás, fogyatékoság, kor vagy

²² Bokorné Szegő Hanna – Környei Ágnes: i. m. 29. p.

szexuális irányultság alapján.” Ez a felsorolás többé-kevésbé hasonlít az univerzális okmányok listáihoz, illetve azokat ötvözi az EU dokumentumaival. A Karta emellett külön szól a *törvény előtti egyenlőségről* (20. cikkely), a *kulturális, vallási és nyelvi sokféleség* tiszteletben tartásáról (22. cikkely), a *férfiak és nők egyenlőségéről* (23. cikkely), a *gyermek jogairól* (24.cikkely), az *idősek jogairól* (25.cikkeky), továbbá a *fogyatékkal élők beilleszkedéséről* (26.cikkely). Meg kell jegyeznünk, hogy az Alapjogi Karta jogi sorsát illetően óriási vita bontakozott ki a nemzetközi jogászok körében. Ennek eldöntése azonban a jövő feladata marad.²³

²³ Lásd pl. Kovács Péter: A közösségi jogrendszer és az alapjogvédelem. Acta Humana 2001. N° 44–45., 83–96. p.

Orgován Eszter: Vélemények az Eu Alapvető Jogok Chartájáról. Acta Humana 2001. N° 44–45., 97–109. p.

Weller Mónika: Az Európai Unió Alapjogi Kartája. Acta Humana 2001. N° 43., 31–44. p.

Felhasznált irodalom

A.H. *Robertson*: Human Rights in Europe. Manchester, University Press, 1977.

Amszterdam után: A szexuális orientáció az Európai Unióban és Magyarországon. Kiadja: Háttér Baráti Társaság a Melegekért, Budapest, 2000.

Asbjorn *Eide* and Torkel *Opsahl*: Equality and Non-Discrimination Norwegian Institute of Human rights, Publ. N° 1., 1990.

Az Európai Unió szociális dimenziója. Szerk: *Gyulavári Tamás*, Szociális és Családügyi Minisztérium, Bp., 2000.

Bán Tamás: A diszkrimináció tilalma az Európai Emberi Jogi Egyezményben. Acta Humana, 1991. N° 5.

Bokorné Szegő Hanna – Környei Ágnes: A diszkrimináció tilalmának modern felfogása. Acta Humana, 2001. N° 43.

Gyertyánfy András: Az etnikai kisebbségek az Európai Közösség jogában. Jogtudományi Közlöny, 2003. 3. sz.

Kardos Gábor: A diszkrimináció tilalma az Emberi Jogok Európai Egyezményben és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ill. Bizottságának gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny, 1992., 1. sz.

Kádár András: A magyar diszkriminációellenes jogi szabályozás a faji megkülönböztetés tilalmáról szóló EU-irányelv tükrében. In: Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. (Nemzetközi konferencia. Budapest., 2001. dec. 6-7.), Bp., 2002. Kiadja: Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa

Király Miklós: A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság gyakorlatában. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1998.

Kovács Krisztina: A diszkrimináció-tilalom kiterjesztése az Emberi Jogok Európai Egyezményében. Fundamentum, 2000/4. sz.

Kovács Péter: A közösségi jogrendszer és az alapjogvédelem. Acta Humana 2001. N° 44–45.

Könczei György: Mi is az Európai Szociális Karta? *Fundamentum*, 1998/3., 135–142. p.

Orgován Eszter: Vélemények az EU Alapvető Jogok Chartájáról. *Acta Humana* 2001. N° 44–45.

Christian Tomuschat: Equality and Non-Discrimination under International Covenant on Civil and Political Rights, *Festschrift für Hans – Jürgen Schlochauer*. 1981.

Tóth Judit: A hatósági diszkriminációról. In. Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. (Nemzetközi konferencia 2001., december 6–7.) Budapest, 2002.

Weller Mónika: Az Európai Unió Alapjogi Kartája. *Acta Humana* 2001. N° 43.

Weller Mónika: Emberi jogok és európai integráció. *Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány*, Budapest, 2000.

V. FEJEZET

Az Alkotmánybíróság az egyenjogúságról, a diszkrimináció tilalmáról és az egyenlő bánásmód elvéről

Amint láttuk a magyar jogrendszer számos jogszabályi rendelkezése *tiltja a diszkriminációt*, de *seholsem definiálja* azt. Egyedül a *Munka Törvénykönyve* határozza meg az európai normák átvételével 2001. július 1-től a *közvetett hátrányos megkülönböztetés* fogalmát. Ezért az *Alkotmánybíróságra* várt az a feladat, hogy *határozataival kibontsa* az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző hátrányos megkülönböztetés tilalmának legfontosabb fogalmi elemeit. Ennek annál is inkább nagyobb a jelentősége, mivel a testület által elbírált *indítványok igen jelentős része* ezzel a problémával kapcsolatos. Az Alkotmánybíróság e tárgykörbe tartozó precedens határozatai többnyire még 1990-ben és 1992-ben születtek. A második öt évtől kezdődő gyakorlatot a precedens határozatokra alapított döntések jellemzik.¹ Az alábbiakban a hosszabb távra is iránymutató, meghatározó döntések legfontosabb elemeit mutatjuk be szűkebb témánk köréből.

1. A megkülönböztetési tilalom első értelmezése és a pozitív diszkrimináció alkotmányos korlátai

Az Alkotmánybíróság először a 9/1990. (IV.25.) AB határozatában foglalkozott az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott *megkülönböztetési tilalom értelmezésével*. Az indoklás szerint „*a diszkrimináció tilalma nem jelenti* azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget szolgáló *megkülönböztetés tilos*. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a *jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie*, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba,

¹ Az értelmezett alkotmány. Szerkesztette: Holló András és Balogh Zsolt, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2000., 646–647. p.

azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

Mindebből következik, a gyermekek számától, vagy családi helyzetétől függő és így *egyenlőlen elosztás* egyrészt *nem nyugodhat olyan szempontokon*, amelyek a *gyermekeket, mint személyeket nem egyenlően kezelik*, és ezek *nem különböztethetnek meg valamely más szabadságjog megsértésével* (például vallás, vagy faj, nemzetiség stb. szerint).

A három vagy több gyermek, illetve egyedülállóként legalább két gyermek nevelése az adóalany számára *esélyegyenlőtlenséget jelentő, hátrányos helyzetnek minősül*. A személyi jövedelemadóról szóló törvény kifogásolt pontjaiban ennek az *esélyegyenlőtlenséget teremtő hátrányos helyzetnek a kiküszöbölését célozza a jogalkotó*.” Mindezek alapján a törvény nem az Alkotmány által tiltott módon tesz különbséget a gyermekek, illetve az adózó polgárok között.

Az Alkotmánybíróság a fenti ügy kapcsán szükségesnek tartotta megállapítani: „*az azonos személyi méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg) is egyenlően osszák el*. De ha valamely – az Alkotmányba nem ütköző – *társadalmi cél*, vagy valamely *alkotmányos jog* csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen *pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni*.”

A határozat záró soraiban az Alkotmánybíróság megfogalmazta a *pozitív diszkrimináció alkotmányos korlátait*. „A pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az *egyenlő méltóságra* vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az *Alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok* tekintendők. Bár a *társadalmi egyenlőség*, mint cél, mint társadalmi érdek megelőzhet egyéni érdekeket, de *nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé*.”

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint, tehát az Alkotmány 70/A. §-ában lefektetett *hátrányos megkülönböztetés tilalma* „*nem abszolút*”: attól a határozatban kifejtettek szerint *el lehet térni*.

2. Megkülönböztetés az adott szabályozási koncepción belül – „homogén csoport”

Az Alkotmánybíróság 21/1990. (X.4.) AB határozatában a privatizáció – reprivatizáció kapcsán alkotmányellenes megkülönböztetésnek minősítette azt, hogy kellő *alkotmányos indokok hiányában* egyes személyek tulajdonát – a *tulajdon tárgya szerint* – reprivatizálják, másokét viszont nem. A határozat indokolásában számos olyan *kritériumot és értékelési szempontot* állapított meg, amelyek ma is irányadók a diszkrimináció megítélése során.

Alapelvei élel mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmány 70/A. §-a az *emberi, illetve állampolgári jogok tekintetében* – tehát nem általában – *tiltja a megkülönböztetést*. (Nyilvánvaló, hogy a természetesen létező *társadalmi egyenlőtlenségek* felszámolása, vagy a társadalmi értelemben vett egyenlőség garantálása legfeljebb csak, mint *társadalmi cél* kerülhet a jog látószögébe, pl. a pozitív diszkrimináció kapcsán. Az Alkotmány adott szakasza tehát csak a *jogi értelemben vett egyenlőséget* garantálja.)

A határozat igazi „újdomságát” az V. rész b. pontja tartalmazza.

„Az a kérdés, hogy a *megkülönböztetés az alkotmányhatárok között* maradt-e, csakis a mindenkori *szabályozás tárgyi és alanyi összefüggésében* vizsgálható, hiszen ugyanaz a kritérium például „földtulajdonos” a *kontextustól függően* minősülhet diszkriminatívna. Az *egyenlőségnek az adott tényállás lényeges elemére* nézve kell fennállnia. Ha azonban *adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás* vonatkozik *valamely csoportra*, ez a megkülönböztetés tilalmába ütközik, *kivéve* ha az eltérésnek kellő súlyú *alkotmányos indoka* van.

Az *állami tulajdon magántulajdonba adása* során az állam az Alkotmány preambulumban célul tűzött *szociális piacgazdaság* megvalósításának feladatát látja el. Arra nézve azonban tulajdonosként szabadon cselekszik, hogy a magántulajdont akár saját tulajdonának átadása révén is miként támogatja. Ha azonban az állam az állami tulajdon magántulajdonba adása során a *tulajdonszerzés feltételeit* tekintve *megkülönbözteti* és másként kezeli a *volt*

tulajdonosokat, mint a nem-tulajdonosokat, sőt a volt tulajdonosok csoportján belül tovább differenciál, csak akkor nem sérti meg az Alkotmány 70/A. §-át, ha indokai megfelelnek a pozitív diszkrimináció feltételeinek.

A különbségtétel alkotmányosságának az a bizonyosság a feltétele, hogy a tulajdonosok és a nem-tulajdonosok közötti *megkülönböztetés olyan eljárásban* alakul ki, amelyben a volt tulajdonosok és a nem-tulajdonosok *szempontjait azonos körütekintéssel és elfogulatlansággal* mérlegelték. A volt tulajdonosoknak, csakúgy, mint a nem-tulajdonosoknak *nem* az állami tulajdonból való *részeltetésre* van ugyanis joguk, hanem arra, hogy egy ilyen *lehetőség szabályozásánál egyenlőként kezeljék* őket, és mindegyikük *szempontjait hasonló figyelemmel és méltányossággal értékeljék*. E nélkül a megkülönböztetés alkotmányosértő.”

Végezetül a határozat kapcsán ki kell emelnünk azt, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában következetesen alkalmazott formula – miszerint a meg nem engedett megkülönböztetés csak *„az azonos szabályozási koncepción belül”* merülhet fel – lényegében megegyezik az Európai Emberi Jogi Bíróság *„összehasonlítási próbájának”* és az EU Bírósága *„hasonló helyzet* kapcsán kialakított kritériumainak. Az egyszerűsített lényege ezeknek abban foglalható össze, hogy az *egyenlőként kezelés kérdése az egészen különböző jogi helyzeteket illetően fel sem merülhet*.

Az ún. *„homogén csoport”* kritériumát kiválóan foglalja össze a nyugellátások tárgyában született 26/1993. (IV.29.) AB határozat (Kilényi Géza különvéleménye kapcsán). Ez a különvélemény rámutatott: *„a diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozónak tekinteni. Nem diszkriminatív ugyanis az a jogi szabályozás, amely adott szabályozási koncepción belül valamennyi jogalany tekintetében tartalmaz mindenkire nézve egyforma korlátozást.*

Az adott esetben a szabályozás szempontjából *homogén csoport* vitán felül álló módon a *nyugdíjasok összességét* foglalja magában. Az a szabályozás pedig, amely a *homogén csoporton belül* – a szociális biztonsághoz való jogot és a *„vásárolt jog”* elvét figyelmen kívül hagyva – a nyugdíj összege alapján történő

különbségtétel alapján *csupán egyesekre nézve állapít meg korlátozást*, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében *tiltott diszkrimináció klasszikus esete*.

Teljességgel *elfogadhatatlan* az az érvelés, hogy a magasabb összegű nyugdíjak emelésének nominális maximálása elengedhetetlen a kisnyugdíjasok javára alkalmazott pozitív diszkrimináció anyagi fedezetének előteremtéséhez. *Pozitív diszkriminációról* ugyanis akkor beszélhetünk, ha a jogalkotó *valamely csoport egyik alcsoportja számára* – egy alkotmányos cél megvalósítása érdekében – a *csoport egészére megállapított szabályoknál kedvezőbb* feltételeket teremt, a jelen esetre konkretizálva: nagyobb mértékű nyugdíjemelést ír elő. *A negatív diszkrimináció azonban nem lehet a pozitív diszkrimináció eszköze, vagyis egyesek jogfosztása árán nem lehet mások számára többletjogokat biztosítani.*”

Az azonos szabályozási koncepción belüli eltérő szabályozás feltételeire az Alkotmánybíróság visszatért többek között az 1406/B/1991. AB határozat (ABH 1992., 500.) indoklásában is. „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint még *azonos szabályozási koncepción belül sem jelenti az eltérő szabályozás akadályát*, ha a *nem önkényes*, a megkülönböztetésnek kellő indoka van, és objektív ismérveken nyugszik. Az, hogy a megkülönböztetés az alkotmányos határok között marad-e, csak a szabályozás tárgyi és alanyi összefüggésében vizsgálható”.

3. Az Alkotmány egyenlőségi követelménye tisztán jogi alapon vizsgálandó

Már a 21/1990. (X.4.) AB határozat kapcsán említettük, hogy az Alkotmány nem általában, hanem csak az *emberi, illetve állampolgári jogok tekintetében* tiltja a megkülönböztetést. A *jogi és az egyéb, jogon kívüli szempontok* alapján vizsgálendő egyenlőség *határozott elválasztására* irányuló megfogalmazások még számos határozatban újra és újra megtalálhatók. [Lásd még pl. 61/1992. (XI.20.) AB határozat.] A *jogi és a gazdasági egyenlőség* elhatárolása került többek között vizsgálat alá a 32/1991. (VI.6.) AB határozatban.

A határozat értelmében az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott *egyenlőség követelménye* „a *jog általi egyenlőként kezelésre irányuló alkotmányos*

*elv, amelybe nem értelmezhető bele a személyek vagyoni egyenlősége ...” „A gazdasági egyenlőtlenség és az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése között ugyanis összefüggés nincs. Az a tény, hogy a rossz anyagi helyzetűek a kedvezőbb anyagi pozícióban lévőkhez képest hátrányosabb körülmények között vannak, nem az alkotmányellenes megkülönböztetésből, hanem a társadalmi, gazdasági egyenlőtlenségből fakad. Mivel a *materiális egyenlőtlenség alkotmányosan nem tiltott*, a sérelmezett jogi szabályozás technikájában és koncepciójában meg nem engedett megkülönböztetést nem tartalmaz.”*

4. A diszkrimináció tilalmának kiterjesztése a jogi személyekre és jogegyenlőség a tulajdonjogban

Az Alkotmány „*minden személy*” számára biztosítja az emberi, illetve állampolgári jogokat bármely megkülönböztetés nélkül. „Az Alkotmányban meghatározott alapkategóriák [mint pl. az 57. § (5) bekezdésében írt jogorvoslathoz való jog, a 13. § (2) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog, a 70/A. §-ában írt diszkrimináció tilalma stb.] – *annak ellenére*, hogy az Alkotmány azokat *állampolgári aspektusból* fogalmazza meg – a *személyekre általában*, így *jogi személyekre is vonatkoznak* [21/1990. (X.4.) AB határozat, 7/1991. (II. 28.) AB határozat]. A jogi személy számára is biztosított tehát, hogy *alkotmányos jogait bármely megkülönböztetés nélkül érvényesíthesse*. A diszkriminációnak az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében írt tilalma azonban *nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát*.” [1441/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 590–591.]

Hasonlóképpen szól erről a kérdésről az 59/1992. (XI.6.) AB határozat is (ABH 1992., 273.). „Bár az Alkotmány 70/A. §-a az emberi, illetve az állampolgári jogok tekintetében tiltja a megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a megengedhetetlen megkülönböztetés tilalma – *alanyi és tárgyi összefüggésében* – a *jogi személyekre (az államra) is vonatkozik*.”

A *magánszemélyek és jogi személyek közötti egyenlőség* körében érdemes kiemelni az Alkotmánybíróság 18/1992. (III.30.) AB határozatát. Ez a földtörvény azon vitatott rendelkezését vizsgálta, amely a mezőgazdasági nagyüzemeknek a

területükön fekvő tanya és föld magánszemélyek közötti adásvétele esetén elővásárlási jogot biztosított a magánszemélyekkel szemben. Az Alkotmánybíróság – visszautalva a 21/1990. (X.4.) AB határozatára – kifejtette, „*hogy az Alkotmány 9. §-ának (1) bekezdése nem tulajdoni formák között különböztet, hanem ellenkezőleg, a tulajdon bármely formájára nézve diszkrimináció tilalmát fogalmaz meg. A 9. § (1) bekezdése ennek folytán a 70/A. § (1) bekezdésében is foglalt jogegyenlőségi tételének a tulajdonjogra vonatkoztatott kifejtése. Bár az Alkotmány 70/A. §-a az emberi, illetve állampolgári jogok tekintetében tiltja a megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a támadott törvényi szabályozás alanyi és tárgyi összefüggésében személyek közötti olyan megkülönböztetést jelent, amely megengedhetetlen. A magánszemélyek közötti szerződéssel szemben ugyanis nem áll fenn a jogi személy kedvezményezésének alkotmányos alapja; a nagyüzem javára szóló elővásárlási jog alkotmányos határok közötti kedvezmény ugyan, az azonban nem vezethet személyek közötti megkülönböztetésre, hanem meg kell maradnia a gazdasági szempontú szabályozási koncepción belül.*

Ez tehát azt is jelenti, hogy *nincs kellő súlyú alkotmányos indoka* annak sem, hogy csak a magánszemélyek egymás közötti szerződéseire vonatkozzék az eltérő szabályozás, mert az *adott tényállás lényeges elemére nézve* – a diszkrimináció tilalma folytán – egyenlőségnek kell fennállnia. Ebben az összefüggésben pedig a *gazdasági szempont egyforma súllyal érvényes* a mezőgazdasági nagyüzem bármely tulajdonosára, továbbá a tanya és földingatlanra vonatkozó adás-vételi szerződés *bármely alanyára*. Ebből következik, hogy a *szabályozás alanyok közötti megkülönböztetése diszkriminatív*, ezért az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezést alkotmányellenesnek mondta ki és megsemmisítette.”

5. A diszkrimináció tilalmának kiterjesztése az egész jogrendszerre, az ún. járulékos alapjogi teszt

Az Alkotmánybíróság 61/1992. (XI.20.) AB határozata több, hosszú távra szóló elvi jelentőségű megállapítást tartalmaz. A *jogegyenlőség* egyik újabb megfogalmazásából kiindulva kiterjesztette a diszkrimináció fogalmát az *emberi, illetve alapvető állampolgári jogokon túl* a jogok egész rendszerére, a *nem-alapjogok* körére is, és végül fontos gondolatokat rögzített a *közteherviselés* alkotmányos kötelezettségét illetően.

„A *jogegyenlőség lényege*, hogy az állam, *mint közhatalom*, s mint *jogalkotó* köteles *egyenlő elbánást* biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára. Ebben az összefüggésben nem tehet különbséget közöttük faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerint.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom *nemcsak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra* irányadó, hanem e tilalom – *amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot* – *kiterjed az egész jogrendszerre*, ide értve azokat a jogokat is, *amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé*.

A *jogegyenlőség nem jelenti* a természetes személyeknek a *jogon kívüli szempontok* szerinti egyenlőségét is. Az *ember*, mint a társadalom tagja hivatása, képzettsége, kereseti viszonyai stb. szerint különbözhet, és ténylegesen *különbözik is más emberektől*.

Az *állam joga* – s egyben bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a *jogalkotás során figyelembe vegye* az emberek között ténylegesen meglévő *különbségeket*. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése ugyanis *nem bármifajta különbséget tilt* – egy ilyen általános tilalom összeegyeztethetetlen lenne a jog rendeltetésével – hanem, csupán az *emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetéseket*.

Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság nyomatékosan rámutat: Az Alkotmány hivatkozott rendelkezésének a vagyoni helyzet szerinti különbségtételt

tiltó szabályát is csak ekként szabad értelmezni. Amikor tehát az Alkotmány 70/I. §-a kifejezetten a *vagyoni viszonyoknak megfelelő közterhervisélést* írja elő, ez *nem jelent* az alaptörvényen belüli *ellentétet* a 70/A. § (1) bekezdésével. Sem a jogegyenlőségből, sem a hátrányos megkülönböztetés tilalmából *nem következik* ugyanis, hogy

- vagyoni helyzetére való tekintet nélkül *mindenki azonos mértékben* lenne köteles hozzájárulni a közterhekhez, illetőleg
- az állam bizonyos, kifejezetten a hátrányos szociális helyzet ellensúlyozását szolgáló *jogok* (pl. szociális bérlakás kiutalására való jogosultság), *segélyek vagy kedvezmények* szabályozásával *ne vehetné figyelembe az érintett személyek vagyoni helyzetét.*”

Az Alkotmánybíróság idézett határozatában egyébként azt is megállapította, hogy a kötelezettségek alóli *mentesülésre* vagy bizonyos *kedvezményekre senkinek sincs alanyi joga*. Ezek kérdésében *a jogalkotót széles körű mérlegelési jog* illeti meg.

6. Eltérő teszt alkalmazása az alapjogokra és az alapjogokon kívüli egyéb jogokra

Miután az Alkotmánybíróság 61/1992. (XI.20.) AB határozatában az *egész jogrendszerre kiterjesztette* a diszkrimináció tilalmát, ez indokoltta tette, hogy a testület *különböző mércét* dolgozzon ki az *alapjogokat érintő* diszkriminációra, és azokra az esetekre, amikor a hátrányos megkülönböztetés *alapjognak nem minősülő egyéb jogra* vonatkozik. Ez *utóbbi* körben alkalmazza az Alkotmánybíróság az ún. *járvulékos alapjogi tesztet*. Ennek az „*ésszerű indokra*” épülő vizsgálatnak a feltételeit először a 35/1994. (V.24.) AB határozat (ABH 1994. 200.) tartalmazta: „Az Alkotmánybíróság a termőföld mértékére és értékére vonatkozó korlátozás alkotmányossági elbírálásánál abból indult ki, hogy a *alapjognak nem minősülő egyéb jogra* vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés, vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az *emberi*

legyen. Már a 21/1990. (X.4.) AB határozat kimondta, hogy az „*alkotmányos jogok mindenfajta korlátozásának megengedhetőségét csak olyan indokok alapján lehet elbírálni, amelyek adott összefüggésben a korlátozás elkerülhetetlenségére vonatkoznak*”. A „*szükségesség*” tehát az indokolhatóság szempontjából az AB gyakorlatában *végső eszközt* jelent, ha a megkülönböztetés alkalmazására *kényszerítő ok* áll fenn, amikor a szabályozás célja *másként nem érhető el*. A korlátozás vagy különbségtétel *célja, indoka* egy másik *alapvető jog vagy szabadság* védelme vagy egyéb *alkotmányos cél* érvényesítése lehet.

Ami az „*arányosság*”² illeti, a megkülönböztetésnek vagy korlátozásnak *összhangban kell lennie az elérni kívánt cél fontosságával*. Az eltérő kezelés *mértéke* csak olyan lehet, amely cél eléréséhez *feltétlenül szükséges*. A törvényhozó köteles az adott cél elérésére *alkalmas legenyhébb eszközt* (különbségtételt) kiválasztani. Természetesen magának az *eszköznek* (a különbségtételnek) *önmagában alkalmasnak* kell lennie a cél elérésére. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében *alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja*. *Alapvető jog lényeges tartalma és végső soron az emberi méltósághoz való jog tehát, mind a hátrányos megkülönböztetés, mind pedig a pozitív diszkrimináció abszolút alkotmányos korlátját jelenti*.

7. A különbségtétel vizsgálata az érintett jogszabályok szerint²

Az Alkotmánybíróság a hátrányos megkülönböztetést sérelmező ügyekben először azt vizsgálja, hogy *van-e egyáltalán különbségtétel*. Ennek során valamely csoportalakítási ismérv alapján meg kell határozni a *jogalanyok azon csoportjait*, amelyekre nézve a jogalkotó eltérő szabályokat állapított meg. Ebben a folyamatban a *vizsgálandó jogszabályokat* illetően *többféle eset* is előfordulhat.

Lehetséges, hogy az indítványozó panaszában azt kifogásolja, hogy egy *jogi normán belül* nem vették egyenlő mértékben figyelembe az érintettek szempontjait. Ekkor az AB *első lépésben* azt állapítja meg, hogy a norma *mely csoportokat kezelte különbözőképpen*. A megkülönböztetés nyilvánvaló, az eltérő

² Lásd erről Kovács Krisztina: in. Emberi jogok., i. m. 388–390. p.

bánásmód előre kalkulálható azok esetében *akikre a jogszabály vonatkozik és akikre eleve nem*. A megkülönböztetés megfelelő alkotmányos indok hiányában tiltott diszkriminációnak minősül. [pl. 24/1990. (XI.8.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában olyan esetet is találunk, amikor *két jogszabály tartalmát* kellett a testületnek összehasonlítani ahhoz, hogy az alkotmányértés kérdésében állást foglaljon a megkülönböztetést illetően. A bírák itt is arra keresték a választ, hogy az eltérő szabály alkalmazásának a jogalkotó részéről van-e (legalább) ésszerű indoka. [lásd pl. 10/2001. (IV.12.) AB határozat]

Harmadik lehetőségként két norma összehasonlítása úgy is történhet, hogy az összehasonlítás pillanatában az *egyik norma hiányzik*. A 14/1995. (III.13.) AB határozatában pl. a testület az azonos neműek kapcsolatát elismerő polgári jogi szabály hiányát alkotmányellenesnek találta, mert a Ptk. élettársakra vonatkozó rendelkezései csak a különneműek együttélése esetére fogalmazódtak. Az azonos neműek és a különneműek élettársi együttélése mindenben hasonló kapcsolatot takar, ezek eltérő jogi rendezése, illetve az azonos neműekre vonatkozó szabályozás hiánya az AB szerint nem volt igazolható.

8. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés szerinti „egyéb helyzet szerinti” különbségtétel

Amint azt a korábbiakban már említettük, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében szereplő felsorolás a megkülönböztetés lehetséges alapjait illetően *példálózó jellegű*, az alkotmányos védelem a listán nem szereplő más szituációkra is kiterjed. Az „*egyéb helyzet*” fordulat több ízben szolgált jogszabályhelyek megsemmisítésének alapjául. A 45/2000. (XII.8.) AB határozat ilyenként említi – szintén csak példálózó jelleggel – a *szexuális irányultságot* [20/1999. (VI.25.) AB határozat], a *jogsértés súlyát* a nem vagyoni kártérítésnél [34/1992. (VI.1.) AB határozat], a *foglalkozást* [74/1995. (XII.15.) AB határozat, és a *személyiség jogi vagy természetes voltát* [68/1997. (XII.29.) AB határozat].

A fentiekén túlmenően az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott az *életkor*, mint „*egyéb helyzet*” szerinti különbségtétel alkotmányos

összefüggéseivel is. Megállapította, hogy a *törvényhozónak jogában áll meghatározott foglalkozások gyakorlását, illetőleg tisztségek, beosztások betöltését életkori feltételekhez kötni, vagyis szükséges alsó- és lehetséges felső életkort előírni.*

Az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint „meghatározott munkakörök, beosztások, funkciók betöltésével kapcsolatos életkori korlátozások, ha *azok nem önkényesek*, nem jelentenek meg nem engedett diszkriminációt. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az életkori feltételek, ha azok az adott *kategóriába tartozó minden személyre egyformán vonatkoznak és nem önkényesek*, nem sértik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést.” [857/B/1994. AB határozat, ABH 1995. 716–718.] Ezen az alapon találta alkotmányosnak a testület, pl. az egyetemi tanárok és az alkotmánybírók esetében a 70. életévet, mint a tisztségből való felmentés felső határát.

A *szexuális irányultság* – mint a megkülönböztetés alapja – kérdésével az Alkotmánybíróság eddig *három döntésében* foglalkozott. Az *első* – a korábbiakban már említett – 14/1995. (III.13.) AB határozatában a testület megállapította; nincs alkotmányos alapja annak, hogy az *élettársi* viszonyra vonatkozó szabályok az azonos nemű személyek tartós életközösségére semmilyen esetben se terjedjenek ki. A *házasságkötés* lehetőségét az azonos neműek között az Alkotmánybíróság ugyanakkor elutasította. Úgy érvelt, hogy a házasság intézményében a *férfiak és a nők külön-külön* képezik a jogalanyoknak azt a *homogén csoportját*, amelyet *azonos módon* kell kezelni. „Az alkotmány csak a *különneműek közötti házasságkötés feltételei egyenlő szabályosának* követelményét támasztja a jogalkotóval szemben, ami nem foglalja magában az azonos neműek házasodásának lehetőségét.”

A 20/1999. (VI.25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a *szexuális irányultság* alapján történő megkülönböztetés az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megjelölt „*egyéb helyzet*” szerinti különbségtétel. A testület a „*vérfertőzés*” büntetőjogi tényállásából törölte [Btk. 203. § (3) bekezdés] a „*vagy természet elleni fajtalanságot követ el*” szövegrészt. A vizsgált esetben, ún. *ésszerűségi teszt* alapján nem indokolható a *különnemű testvérek közötti*

9. A közvetlen és közvetett diszkrimináció megkülönböztetésének hiánya

A jelen fejezetben bemutatottak alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság nem tesz különbséget a közvetlen és a közvetett diszkrimináció között. Ezt az állítást megerősíti többek között a *Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 1999. évi beszámolója* is. Az ombudsman leszögezi a 349/B/1994-es határozatból arra lehet következtetni, hogy a *közvetett* diszkrimináció szempontját – vagyis azt, hogy bár egy *jogszabály céljaiban nem*, de *eredményében* irányulhat egy kisebbség ellen – nem tekinti vizsgálандónak.⁴

Az Alkotmánybíróság *szótárából* valóban *hiányzik a közvetett diszkrimináció* fogalma, és a 70/A. § *értelmezése* kapcsán tett kijelentései is arra mutatnak, hogy a *szabályozás célja*, a *jogalkotói és jogalkalmazói eljárásban érvényesülő egyenlő kezelés* követelménye az irányadó. Ha az *egyébként egyenlő kezelés eredményében* – pl. tömeges előfordulása révén – *hátrányos egy adott csoportra*, az úgy tűnik eddig nem képezte vizsgálat tárgyát. Ez a szemlélet persze érthető abból a szempontból, hogy az Alkotmánybíróság normakontrollt végez, és ezért nyilván elsődlegesen a jogalkotást, *magát a normát*, a *szabályozás jellegét és tartalmát* ítéli meg. A *közvetett diszkrimináció* eredménye, hatása pedig elsősorban a jogalkalmazásban derül ki, erre pedig a testületnek nincs közvetlen kompetenciája. Az persze például utólagos normakontroll esetében egy hosszabb idő óta hatályos jogszabályról is kiderülhet az alkalmazás során, hogy más normákkal is egybevetve *hatásában, eredményében diszkriminatív* valamely homogén csoportra nézve.

Az Alkotmánybíróság alapállását jól tükrözik azok a kitételek, amelyekkel a 70/A. § *értelmezését* összegzi a különböző határozatokban. A 37/2002. (IX.4.) AB *határozatában* többek között leszögezte, hogy a „megkülönböztetés tilalma *nem az eredményre, hanem az eljárásra* vonatkozik, arra, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie. Végezetül

⁴ Beszámoló a Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről (1999. január 1. – december 31.). Országgyűlési Biztosok Hivatala, 2000., 13. p.

idézzük a *jogegyenlőség követelményének* egyik legfrappánsabb meghatározását a 30/1997. (IV.29.) AB határozat indoklásából: „Azt jelenti, hogy az állam, mint közhatalom – mint jogalkotó és jogalkalmazó – a jogok és kötelességek megállapítása során köteles az azonos helyzetben lévő jogalanyokat *indokolatlan megkülönböztetés nélkül*, egyenlőkként kezelni.”

10. Az Alkotmánybíróság álláspontja az antidiszkriminációs törvényről

Egy átfogó antidiszkriminációs törvény szükségessége már több éve vitatéma Magyarországon. A *Fundamentum* c. emberi jogi folyóirat már 1998. évi 1-2. számában írásokat közölt ebben a témában, a 3. szám a Fórum rovata pedig hozzászólásokat közölt az erről a kérdésről rendezett *konferenciáról*. A hazai problémákat ismerve és tisztában lévén a közeljövő európai elvárásaival a *nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa* 2000. októberében önálló törvénytervezetet dolgozott ki „*a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni fellépésről és az egyenlő bánásmód biztosításáról*”. (A tervezet később tartalmában kiszélesedett és 2001-ben már „*az egyenlő bánásmódról és a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról*” szóló törvény normaszövegeként forgott a szakemberek körében.)

A magyar szabályozás hiányosságai miatt több jogvédő civilszervezet az Alkotmánybírósághoz fordult annak megállapítása végett, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlése jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, mivel nem alkotott átfogó törvényt a diszkrimináció tilalmáról. Az Alkotmánybíróság 45/2000. (XII.8.) AB határozatában az indítványokat *elutasította*. Az Alkotmánybíróság azzal érvelt, hogy *egyrésztől nincs kifejezett alkotmányi felhatalmazás* átfogó diszkrimináció ellenes törvény megalkotására, *másrésztől* pedig a hatályos szabályozás *ágazatilag tagolt többszintű rendszerével* is eleget tett az állam jogalkotói kötelezettségének. Úgy foglalt állást, hogy a *jogrendszer egészének* kell a hátrányos megkülönböztetés lehetőségét kizárnia, illetve a hátrányos megkülönböztetés elleni védelem eszközeit és garanciáit megteremtenie.

*milyen jogi és jogon kívüli eszközökkel érhető el.*⁷ Amennyiben ehhez a törekvéshez egy *átfogó törvény közelebb visz*, akkor azt mindenképpen támogatni kell. Úgy tűnik, hogy a *nemzetközi kötelezettségek* teljesítése is hatékonyabb lehet egy külön törvény megalkotásával. Ezt az elképzelést természetesen az AB fenti határozata sem akadályozza meg.

⁷ Bitskey Botond – Gyulavári Tamás: Kell-e diszkriminációs törvény? Jogtudományi Közlöny 2003. 1. sz., 1. p.

Felhasznált irodalom

Az értelmezett alkotmány. Szerkesztette: Holló András és Balogh Zsolt, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2000.

Bitskey Botond – Gyulavári Tamás: Kell-e diszkriminációs törvény? Jogtudományi Közlöny, 2003. 1. sz.

Halmai Gábor: Szükség van-e antidiszkriminációs törvényre Magyarországon? In.: Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. Szerk: Petrétei József, Pécs., 2001.

Halmai Gábor: Hátrányos passzivizmus. Fundamentum, 2000/4.

Beszámoló a Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről (1999. január 1. – december 31.). Országgyűlési Biztosok Hivatala, 2000.

Takács Judit: Az intézményesített diszkrimináció vége? Fundamentum, 2002. 3–4. sz.

Kovács Krisztina: A hátrányos megkülönböztetés tilalma. In. Emberi jogok. Szerk. Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila, Osiris, Bp., 2000.

Az érintett alkotmánybírószági határozatok a fejezetben

9/1990. (IV.25.) AB határozat

20/1990. (X.4.) AB határozat

21/1990. (X.4.) AB határozat

24/1990. (XI.8.) AB határozat

1441/B/1990. AB határozat

7/1991. (II. 28.) AB határozat

32/1991. (VI.6.) AB határozat

1406/B/1991. AB határozat

18/1992. (III.30.) AB határozat

34/1992. (VI.1.) AB határozat]

59/1992. (XI.6.) AB határozat

61/1992. (XI.20.) AB határozat
26/1993. (IV.29.) AB határozat
35/1994. (V.24.) AB határozat
349/B/1994. határozat
857/B/1994. AB határozat
1/1995. (II.8.) AB határozat
14/1995. (III.13.) AB határozat
74/1995. (XII.15.) AB határozat
30/1997. (IV. 29.) AB határozat
68/1997. (XII.29.) AB határozat
20/1999. (VI.25.) AB határozat
45/2000. (XII.8.) AB határozat
10/2001. (IV.12.) AB határozat
37/2002. (IX.4.) AB határozat

VI. FEJEZET

A antidiszkriminációs jogi szabályozás másik útja – külön törvények az USA-ban és Európában

Mint arról már több alkalommal esett szó, Magyarországon a hátrányos megkülönböztetést tiltó normák jelenleg elszórta találhatók meg az Alkotmányban és az alatta elhelyezkedő – többnyire ágazati jellegű – jogszabályokban. Ezzel szemben a világ számos államában *külön átfogó törvények* születtek az utóbbi évtizedekben a *diszkrimináció különböző formái* elleni fellépés érdekében. A legrégebb és legismertebb az *Egyesült Államokban* 1964-ben elfogadott *polgárjogi törvény* (Civil Rights Act). Az *Egyesült Királyságban* külön törvények tiltják a *faji* alapú, a *nemek* közötti diszkriminációt és a *fogyatékosok* hátrányos megkülönböztetését. Az *egyenlő bánásmódról szóló holland törvény*, *Európában elsőként komplex* módon egy jogszabályban tiltja a *közvetlen* és *közvetett* diszkriminációt *vallás*, *személyes* vagy *politikai meggyőződés*, *faj*, *nem*, *nemzetiség*, *szexuális orientáció* vagy *családi állapot* alapján. Az *Ír Köztársaságban* nemrégiben elfogadott új törvény a megkülönböztetés kilenc különböző fajtáját tiltja. Érdekes még kiemelni a *Romániában* 2000. novemberében hatályba lépett szabályozást a „*megkülönböztetés valamennyi formájának megelőzéséről és büntetéséről*”: Északi szomszédunknál, *Szlovákiában* is elkészült az európai normák alapján a *diszkrimináció összes formáját* üldözendő két törvény tervezete; *egy tartalmi jogszabály* az egyenlő elbánásról és *egy eljárási törvény* az Egyenlő Elbánás Központjának felállításáról.¹ A továbbiakban néhány ország jogi szabályozásának jellegzetességeit vázoljuk röviden.

¹ Lásd erről: B. Jarábik – J. Kviecinska: Szlovákia – esettanulmány. In: Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi jogok Országgyűlési Biztosa, Budapest, 2002., 194–199. p.

1. Az egyenlő jogvédelem az Egyesült Államokban²

a) Az egyenlő elválasztás doktrínájának feladása, a szegregáció megszüntetése

A második világháborút követően a közvéleményben jelentős változás jelei mutatkoztak a faji kérdések megítélésében. A háborúban – jóllehet még elkülönített katonai egységekben – a fekete katonák is kiválóan megállták a helyüket. A társadalmi élet egyre több szférájában (egyesületekben, szolgáltatásokban, vallási szervezetekben) dolgoztak együtt a fekete és fehér állampolgárok. Így a kormányzat és a jog által támogatott szegregáció egyre inkább tarthatatlanná vált.

1947-ben *Truman* elnök felállította a *Polgári Jogok Elnöki Bizottságát*. A bizottság jelentésében olyan szövetségi törvényeket szorgalmazott, amelyek megtiltják a faji alapon elkövetett erőszakos cselekményeket, a szegregációt és a választójogi korlátokat. Ezzel a bizottság olyan *programot* alkotott, amely a következő két évtizedre meghatározta az Egyesült Államok *jogalkotási* teendőit, ugyanakkor nagy támogatást nyújtott a *polgári mozgalmak* számára is. 1948-ban *Truman* elrendelte a *fegyveres erőknél a szegregáció felszámolását (deszegregáció)*.

A szegregáció, vagyis a „*separate but equal*” formula feladásához a *Warren* névével fémjelzett Legfelsőbb Bíróság *Brown v. Board of Education* perben 1954. május 17-én hozott egyhangú ítélete vezetett, mely az *állami iskolákban alkalmazott faji elkülönítést* illetően kimondta, hogy az *sérti az alkotmány 14. kiegészítését*. Ki kell emelnünk, hogy a döntés egyik *elvi kulcskérdése az egyenlő jogi védelem követelményének a föderáció szintjére való alkalmazhatósága* volt, mivel ez a *klauszula eredetileg csak az államokra* volt alkalmazható. A Legfelsőbb Bíróság alapvető doktrinális változást eredményező döntést hozott alkotmányértelmező tevékenysége során, amikor az *5. kiegészítés*

² A témáról bővebben lásd *Kiss Barnabás: Az egyenlő jogvédelem alkotmányjogi kérdései az Egyesült Államokban. Acta Jur. Et. Pol. Tom. LIX. Fasc. 10., Szeged, 2001.*

„megfelelő törvényes eljárásról” szóló tételéből vezette le a szövetségi szintű egyenlő jogvédelem biztosításának kötelezettségét.

A döntés alapjául szolgáló ügyben *Linda Brown* fekete bőrű gyerek felvételét megtagadták egy fehéreknek fenntartott állami iskolába. A panasz folytán az ügyben eljáró szövetségi kerületi bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy mivel a feketéknek fenntartott iskola lényegében azonos minőségű a fehérek iskolájával, így az eredeti ún. Plessy-doktrína értelmében a gyerekek vissza kell mennie a feketék állami iskolájába. Fellebbezés után az ügy 1951. novemberében a *Legfelsőbb Bíróságra* került, ahol a kínos faji kérdés tárgyalását azonban az 1952-es általános választások utánra halasztották, és a Brown ügyet másik négy hasonló perrel összevonták. Az ügyeket az NAACP (National Association for the Advancement of Colored People) Nemzeti Szövetség a Színesbőrűek Támogatására támogatta, és az a T. Marshall koordinálta, aki később a Legfelsőbb Bíróság első fekete bőrű bírója lett.

A per tárgyalását 1952 decemberében kezdték meg a faji elkülönítést támogató F.M. Vinson főbíró elnöksége alatt, de mivel a bírák véleménye igen eltérő volt, ezért az ügyek újratárgyalását a következő évre irányozták elő. 1953-ban Vinson főbíró hirtelen meghalt, és helyére Earl Warren (1891–1974),³ a közismerten liberálisként számon tartott korábbi kaliforniai kormányzó került. Warren a tárgyalás vezetését azzal a határozott állásponttal vette át, hogy a szegregáció ellentétes a 13., 14. és 15. alkotmány-kiegészítéssel, és az csak a feketék alacsonyabb rendűségének elve alapján lenne fenntartható. Végül az ellenkezők meggyőzése után 1954. májusában megszületett a Bíróság egyhangú döntése, mely szerint az állami oktatás terén a „külön, de egyenlően” doktrínának nincs helye. „Az elkülönített oktatási feltételek önmagukban egyenlőtlenek, és megtagadják a panaszosoktól a törvény előtti egyenlőséget.”

Nem ment azonban egy csapásra a *döntések végrehajtása*. A *Brown v. Board of Education II.* perben (1955.) először a Bíróság az iskolarendszer

³ Warren az Egyesült Államok tizennegyedik főbírája volt. Határozottan előnyben részesítette az egyenlőséget a szabadsággal szemben, a szabadságot pedig a renddel szembe. Időnként döntései miatt a vád alá helyezés gondolata is felmerült ellene a Kongresszusban. 1968-ban vonult vissza 16 évi sikeres (kritikusai szerint ellentmondásos) szereplés után.

fokozatos, „ésszerű ütemű” *deszegregálását* írta elő az elsőfokú szövetségi bíróságok irányításával. Majd miután a határozat végrehajtása egyes államokban nagy ellenállásba ütközött, a Legfelsőbb Bíróság 1969-en egyhangúlag úgy döntött, hogy *azonnali hatállyal* meg kell szüntetni az elkülönített iskolák működését. 1971-ben a Bíróság több olyan módszert is jóváhagyott, amely segíti a fehér és fekete *iskolák integrációját*, mint pl. iskolai buszok alkalmazása, faji kvóták bevezetése, vagy az egymással nem érintkező iskolai kerületek összevonása. Mivel azonban a közvélemény egy része erőteljesen ellenezte az *iskolai buszoztatást*, a Kongresszus korlátozásokat vezetett be a kérdésben. A Legfelsőbb Bíróság ennek kapcsán 1974-ben úgy döntött,⁴ hogy a bíróságok csak akkor rendelhetik el az iskolai buszoztatást az iskolai kerületek határain túlra a faji egyensúly biztosítása érdekében, ha az adott körzetek mindegyike alkalmazza a faji diszkriminációt, vagy ha az iskolai körzetek határait eredetileg a faji elkülönítés érdekében alakították ki.

b) Polgárjogi mozgalom és az 1964-es polgárjogi törvény

Az ötvenes években az igazi egyenlőség kivívása érdekében *polgárjogi mozgalom* bontakozott ki a színes bőrűek politikai mozgósításával az Egyesült Államokban. Ennek egyik első megnyilvánulásaként egy fiatal baptista lelkész, Martin Luther King⁵ vezetésével a feketék bojkott alá vették Montgomery városa buszjáratát, tiltakozásul a közlekedésben alkalmazott megalázó elkülönítő szabályokat kimondó városi rendelet miatt. 1956-ban végül a *szövetségi bíróságok* úgy döntöttek, hogy a közlekedésben alkalmazott ilyen elkülönítés sérti az alkotmány egyenlő védelem klauzuláját. 1957-ben King *polgári engedetlenséget* hirdetett az igazságtalan törvények ellen, azok tudatos, de erőszakmentes megszegése (meg nem tartása) útján. A lelkész világhírűvé az 1963. augusztusi tömegmegmozduláson a Lincoln-emlékműnél elmondott „Van egy álmom . . . „

⁴ Milliken v. Bradley, 418 U.S. 717 (1974.)

⁵ King az erőszakmentes tiltakozás híveként vált a polgárjogi mozgalom vezető alakjává. 1964-en Nobel békédíjat kapott. 1968-ban Memphisben meggyilkolták.

kezdetű beszédével vált, ahol egy olyan szabad nemzetről szóló álmát mondta el, amelyben az embereket jellemük és nem bőrük színe alapján ítélik meg.

Az Egyesült Államok 36. elnöke Lyndon B. *Johnson* (1963–69) nyitottnak mutatkozott a polgárjogi kérdések megoldására. Néhány hónappal hivatalba lépése után a *Kongresszus* 1964-ben elfogadta azt a *polgárjogi törvényt*, amely az eddigi legátfogóbb kísérlet volt a faji diszkrimináció felszámolására törvényi úton. A Civil Rights Act feljogosított mindenkit a *javak, közszolgáltatások, a lakhatás, az oktatás* stb. „teljes és egyenlő mértékű élvezetére” faj, bőrszín, vallás vagy származás szerinti diszkrimináció nélkül.

A törvény VII. cikke megtiltotta mind a direkt, mind az indirekt diszkriminációt. A *direkt diszkrimináció* közvetlen támadás az egyén ellen helytelen (irreleváns, törvénytelen) alapon, amikor valakit faja, neme stb. alapján kedvezőtlenebbül kezelnek, mint másokat kezelnek vagy kezelnék. Az *indirekt diszkrimináció* esetén a diszkriminatív eredmény olyan gyakorlatból vagy olyan szelekciós követelmény alkalmazásából következik be, amely önmagában nem nyilvánvalóan morálisan illegitim, de amelyet egy faj vagy nem könnyebben kielégít mint egy másik. Egy személlyel szemben tehát olyan követelményt támasztanak, amelyet a személy faji csoportja vagy neme aránytalanul nehezebben tud teljesíteni, mint egy másik fajhoz vagy nemhez tartozó személy.⁶ A *diszkriminációs hatás* vizsgálata a törvény értelmében a *bíróságokra* tartozott.

Megerősítette a *választójog* egyenlőségét szolgáló rendelkezéseket. Megtiltotta a diszkriminációt *nyilvános helyeken*. Egyenlő jogokat biztosított a *foglalkoztatás* terén. Ennek biztosítására felállította az *Egyenlő Foglalkoztatási Esély Bizottságot* (Equal Employment Opportunity Commission), amely a foglalkoztatási diszkriminációval kapcsolatos *panaszok* kivizsgálására volt jogosult. (1972-től az EEOC hatáskört kapott jogi eljárások indítására is olyan alkalmazottak nevében, akik véleményük szerint jogtalan diszkrimináció

⁶ Lásd erről D. *Feldman*: Civil liberties and human rights in England and Wales, Oxford University Press, 1993., 865. p.

áldozatai.) Elrendelte, hogy a szövetség által támogatott programoknak és azok résztvevőinek garantálni kell a diszkrimináció mentességét.⁷

A 60-as években – főleg Jonhson elnöksége idején – további *alkotmánykiegészítések* születtek a jogok egyenlőségének előmozdítására, és olyan *polgárjogi törvényeket* fogadtak el, amelyek a diszkrimináció felszámolását, sőt bizonyos mértékig a pozitív diszkrimináció előmozdítását célozták meg. 1961-ben lépett hatályba a 23. *alkotmánykiegészítés*, amely feljogosította Washington D.C. (az USA kormányzatának székhelyéül szolgáló kerület) lakóit, hogy az elnökválasztáson – az államokhoz hasonlóan – szavazzanak. A 24. *kiegészítés* 1964-ben *megtiltotta fejadó* kivetését a polgárookra választások alkalmával. Az egyenlőséget előmozdító máig ratifikált kiegészítések sorát a 26. *amendment* (1971) zárja a *választójogi korhatár 18 évre* történő leszállításával. Ez utóbbi rendelkezések teljesítették ki a politikai jogegyenlőséget a választójog terén az Egyesült Államokban.

Az 1963-as egyenlő bérekről szóló törvény megkívánta, hogy hasonló munkáért a férfiak és nők egyenlő juttatásban részesüljenek. 1964-ben fogadták el a *gazdasági lehetőségekről* szóló törvényt, amely a szegénység elleni harc eszközeként az oktatási és képzési feltételek javítását állította előtérbe. Az 1965-ös *választójogi törvény* feljogosította az igazságügyi minisztert arra, hogy ellenőröket küldhessen olyan területekre, ahol a lehetséges kisebbségi szavazók több mint fele hiányzik a választói névjegyzékből. (Ez főleg a déli államokban növelte a nyilvántartásba vett feketék számát.) Törvény született a *megfelelő lakóhelyről* 1968-ban. Ez megtiltotta a diszkriminációt a legtöbb lakás eladása és bérlete kapcsán.

A nők munkavállalását is segítette az 1972-es költségvetés, amely *adóengedményt* biztosított a kisgyermekes szülők támogatására. Az ugyanebben az évben elfogadott *oktatási törvény* módosítása megtiltotta a nemek közötti diszkriminációt a szövetségi oktatási programokban. 1978-ban a Kongresszus

⁷ Constitutions of the countries of the world (Chronology) Ed. A.P. Blaustein – G.H. Flanz: Oceana Publications, Inc. Dobbs Ferry, New York, 1990. XV. p.

megtiltotta a foglalkoztatási diszkriminációt terhességre, gyerekszülésre vagy ezekkel kapcsolatos egészségügyi problémákra tekintettel.

Az eddigiekből is láthatóvá vált, hogy a jogegyenlőség problémájának megoldása – a faji diszkrimináció felszámolásra tett lépések mellett – még *más társadalmi csoportok számára* is (kisebbségek, etnikai csoportok, fogyatékosok, nők) – égető szükségé vált. Azokat a polgári jogokat, melyeket elsődlegesen a feketék hátrányos megkülönböztetésének kiküszöbölésére, annak felszámolása menetében fogadtak el, *más* – helyzetükből adódóan kedvezőtlenebb státuszú – polgárok csoportjaira is ki kellett és kell terjeszteni. 1987-ben a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy az 1866-ös polgárjogi törvény minden kisebbség, minden *etnikai csoport* számára védelmet nyújt a diszkrimináció ellen.⁸ Az *1964-es polgárjogi törvény* hasonló védelmet nyújt számukra, bár szigorú eljárási szabályok és korlátozott jogorvoslat mellett. (Foglalkoztatási diszkrimináció esetén például csak visszafizetés és visszahelyezés lehet a következmény.) A törvény hatályát 1990-ben kiterjesztették továbbá a *fizikailag vagy mentálisan fogyatékos* személyekre is, beleértve az AIDS-betegeket, gyógyuló alkoholistákat és kábítószereseket. Garantálják számukra az alkalmazáshoz, közlekedéshez, a nyilvános helyek és a kommunikációs eszközök használatához való hozzájutást. Az 1964-es polgárjogi törvény támogatja a *nemi diszkrimináció* felszámolását is. Az általa felállított EEOC felhatalmazást kapott a női egyenjogúságot sértő foglalkoztatási problémák esetén való eljárásra. Az 1970-es évektől a Legfelsőbb Bíróság eltörölt néhány nemi megkülönböztetésen alapuló törvényi szabályt. 1977-ben a *Craig v. Borden* ügyben kialakított egy *klauzulát* (tesztet) is az ilyen rendelkezések felülbírálására. Ennek értelmében a *nemen* alapuló megkülönböztetés csak akkor alkalmazható, ha valamilyen *fontos kormányzati célt szolgál*. Az egyenlő női jogokról szóló *alkotmánymódosítás* (Equal Rights Amendment, ERA) azonban nem kapta meg a szükséges számú állam támogatását.⁹

⁸ Saint Francis College v. Al-Khazraji 481 U.S. 604 (1987.)

⁹ K. Janda – J.M. Berry – J. Goldman: Amerikai demokrácia. Osiris Kiadó, Budapest, 1966., 426–427 p.

Az 1980-as évek végétől – jelentős társadalmi – politikai nyomásra – egy új konzervatívabb irány mutatkozott meg a *Legfelsőbb Bíróság* gyakorlatában. 1989-ben több olyan döntés is született, amelyek a törvényi rendelkezések értelmezése folytán *egyes jogok és pozitív diszkriminációt* szolgáló lépések *visszafogására* törekedtek. A pozitív diszkrimináció jegyében sok területen bevezetett *kvótákkal* kapcsolatban a *Martin v. Wilkes* ügyben a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a múltbeli társadalmi diszkrimináció önmagában nem szolgálhat merev faji kvóták alapjául. Megállapították továbbá, hogy az afro-amerikaiak támogatására készített *pozitív diszkriminációs* tervezeteket az abban nem szereplő érintett fehér polgárok néhány év múltán *megkérdőjelezhetik*. Jelentősen nehezítették a sértettek elégtételhez jutását a *bizonyítási teher* megfordításával a *Wards Cove Packing Co. v. Antonio* ügyben. A foglalkoztatási diszkriminációra vonatkozó sérelmek bizonyítási terhét az alkalmazás és előléptetés során a munkáltatóról a *munkavállalóra* hárították. Az 1866-os polgárjogi törvény kapcsán – amire a kisebbségek a magánfelek (nem állami szervek) által elkövetett diszkrimináció esetén hivatkoztak kereseteikben – a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy az a diszkriminációt csak munkára történő *felvétel* fázisában tiltotta, a munkaviszony során viszont nem.

c) A pozitív diszkrimináció és az esélyegyenlőség

Az eddigiek is bizonyítják, hogy hosszú út vezetett az Egyesült Államokban a jogegyenlőség, illetve a *hátrányos megkülönböztetés* tilalmának széles körű megvalósításáig. A társadalmi igazságosság alapján álló elképzelések azonban ennél továbbmennek, és azt hirdetik, hogy a történelmileg hátrányos helyzetű csoportok által elszenvedett negatív hatásokat úgy kell kompenzálni, hogy a diszkriminációt most ezeknek az embereknek a javára fordítsuk. A történelmi egyensúly helyreállításához *pozitív diszkriminációra* van szükség a kedvezőtlenebb helyzetben lévő csoportok javára az egyenlőség helyreállítása érdekében. További óriási dilemma azonban, hogy az egyenlőség ilyen értelmű előmozdítására *milyen mértékig vállalkozhat, illetve vállalkozhat-e egyáltalán az*

állam és a társadalom. Bizonyos csoportok előnyben részesítése ugyanis másfelől az *abban nem részesülő egyedek számára negatív megkülönböztetést* jelent. Vitakérdés lehet az is, hogy ha a *csoportokat általában* (összességükben) előnyben részesítjük, hogy zárjuk ki ebből azokat az egyéneket, akik *személy szerint* sosem voltak negatívan diszkriminálva. Az sem közömbös, hogy a támogatni kívánt személyeket az *esélyek egyenlősége* megteremtésében, vagy esetleg a tényleges egyenlőséget célzó *eredmény* elérésében is segítjük. A *jogok individualista* elvén alapuló angolszász jogrendszerekben igen nehezen fogadják el az ezek megvalósításához szükséges *állami beavatkozást, pozitív diszkriminációs programokat*, az ún. „*affirmative actions*” lehetőségét. Ezek olyan állami és magán (civil) szervezésű *programokat, eljárásokat és intézkedéseket* jelentenek, amelyek a hátrányos helyzetben lévő társadalmi csoportok (feketék, nők, etnikai kisebbségek, rokkantak) számára jobb felvételi, képzési, munkavállalási, lakhatási, megélhetési stb. feltételeket teremtenek, pl. a sokat vitatott *kvótarendszer* alkalmazásával. Az *esélyegyenlőség*, mint cél megteremtésében még csak-csak egyetértést tapasztalhatunk az elmélet képviselői és a napi politika résztvevői körében is. Az *eredmény egyenlőségét* szolgáló programok azonban eléggé távol állnak az amerikai közgondolkodástól, hisz azok sértik a szabad verseny elvét. Mindazonáltal az 1960-as évektől kezdődően számos pozitív diszkriminációt is célzó program indult be, először a feketék, majd fokozatosan egyéb hátrányos helyzetű csoportok felkarolására. Találó az elmúlt évtizedekben uralkodó helyzetre Henry J. *Abraham* megállapítása.¹⁰ Szerinte az amerikai bíróságok és a Kongresszus nehezen tudják eldönteni, hogy az alkotmány mire kötelezi őket. Faj, illetve nem alapján *előnyt* biztosítanak a múltbéli diszkrimináció korrigálására, vagy *teljesen vakok* legyenek a faj és nem tekintetében.

Ami a pozitív diszkriminációval kapcsolatos *bírói gyakorlatot* illeti, a Legfelsőbb Bíróság először 1971-ben nyilvánította alkotmányosnak a hátrányos helyzetű csoportok előnyben részesítését (*Griggs v. Duke Power Co.* 401 U.S.

¹⁰ Henry J. *Abraham*: Freedom and the Court: Civil Rights and Liberties in the United States 5 th. Edn. New York: Oxford University Press, 1988., 473–534. p.

424). Az irodalom szerint a Legfelsőbb Bíróság ezzel kapcsolatban mindmáig legjelentősebb döntését a *Regents of the University of California v. Bakke* perben 1978-ban hozta, mikor először került szembe a pozitív diszkriminációs felvételi kvóták kérdésével. A Bakke fehér fiatalember felvételét kérte az egyetem orvosi karára, akinek kérelmét kétszer is elutasították. Az egyetem száz helyből tizenhat helyet a kisebbségek számára tartott fenn. Bakke eredménye azonban jobb volt, mint azoké, akiket az egyetem az akció keretében felvett. A fiatalember keresetében azt kifogásolta, hogy az ilyen pozitív diszkrimináció sérti a 14. kiegészítést és az 1964. évi polgárjogi törvényt. A Legfelsőbb Bíróság döntése terjedelmessége (154 oldal) ellenére *nem volt egyértelmű*, és a bírák állásfoglalásai tükrözték lényegében a *lehetséges összes álláspontokat*.¹¹ Bakke megnyerte a pert, ami viszont hosszabb távon üzenetként a Bíróság döntéséből kiolvasható az az, hogy a *faj (származás) figyelembe vétele – más szempontok mellett – pozitív diszkrimináció alkalmazására nem alkotmányellenes*. Ezt követően a Legfelsőbb Bíróság a *nyolcvanas években* több döntésével támogatta a pozitív diszkriminációs intézkedéseket. Ezekben a döntéseiben azonban már *nemcsak a faji* egyenlőségre koncentrált, hanem az előnyben részesítés lehetőségét a munkavállalás stb. terén a *nőkre* és a *kisebbségi csoportokra is kiterjesztette*.

d) A bírói gyakorlat elvi alapjai és tesztjei az Egyesült Államokban

A diszkrimináció tilalma az *egyenlő emberi méltóság* elvéből kiindulva arra a gondolatra épít, hogy a polgárok mindegyikét az államban *egyenlő törődés és tisztelet* illeti meg. A diszkrimináció lényege az emberek *valamilyen ismérvük szerint történő osztályozása*, klasszifikációja, és az arra alapuló *eltérő kezelése*, megkülönböztetett bánásmódja. Teljesen nyilvánvaló, hogy ez a tilalom *nem vonatkozhat minden* fajta különbségre és az erre épülő „természetesen” eltérő bánásmódra, hiszen az emberek közötti tényleges különbségek (féri – nő, idős – fiatal, egészséges – rokkant stb.) figyelembe vétele, és ezek alapján eltérő

¹¹ Amerikai demokrácia, 428. p.

jogosítványokkal és kötelezettségekkel történő felruházása nem jelent tiltott diszkriminációt. A *tiltás az önkényes megkülönböztetésen* alapuló eltérő bánásmódra vonatkozik, amikor az emberi *személyiség egyetlen, önkényesen kiválasztott jegye* alapján (nő, fekete bőrű stb.) valakit *hátrányosan kezelünk, jogaiban korlátozunk*. A diszkrimináció tilalma az *egyenjogúság – jogegyenlőség* követelményének sérelmét jelenti, érvényesítése *mind a jogalkotásra, mind a jogalkalmazásra* egyaránt kötelezettségeket ró.



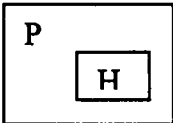
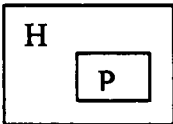
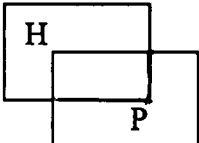
A *törvényhozás is mindig osztályoz* valamilyen formában, ebben jelenik meg egyfajta „fékként” az egyenlő jogvédelem elve, amely *ésszerű kapcsolatot* követel meg a *különbségtétel és a törvény célja* között. Egy 1920-ból származó döntés értelmében (F.S. Royster Guano Co. V. Virginia, 253 U.S. 412) a megkülönböztetésnek *indokoltnak* kell lennie – tehát nem lehet önkényes –, érvényesülnie kell annak, hogy minden *hasonló helyzetű ember hasonló kezelésben részesüljön*. A megkülönböztetésnek mindig valamilyen *tényleges különbségen* kell alapulnia, amely *releváns a szabályozás céljára tekintettel*.

A diszkrimináció tilalma elve elemeinek megfogalmazása kapcsán tehát az *első lényeges kérdéskör, a megkülönböztetés indokoltsága, az osztályozás elfogadhatósága*. Először is le kell szögeznünk, hogy egy megkülönböztetés relevanciájának mértéke mindig jelzi azt is, hogy mennyire sikerült jól vagy rosszul alkalmazni a „hasonló helyzetű emberek hasonló kezelésének” elvét. A „*hasonló helyzet*” megállapítására mindig csak az *adott törvényi szabályozás céljára* tekintettel, egyedi mérlegelés alapján kerülhet sor. Az *indokolt* klasszifikáció *minden hasonló helyzetű embert* érint, és *csak ezeket* érinti. A helyzet hasonlósága eredhet valamilyen közös társadalmi *problémából*, kedvezőtlen helyzetből, amelyet az állam meg kíván oldani, de származhat valamilyen *kedvezményezettségből* is.

A megkülönböztetés és a törvényhozási célok közti lehetséges kapcsolatok bemutatására szolgál az ún. *Tussman – ten Broek analízis*.¹² Eszerint a megkülönböztetés indokoltsága *két csoport* egymáshoz való viszonyától függ. Az

¹² *Tussmann and ten Broek*: Equal Protection of the Laws [37 Calif. L. Rev. 341 (1949)], bemutatja G. Günther: Constitutional law University Casebook Series 12. ed. 1991., 609–611. p.

első csoport (H) jelöli a hasonló helyzetű *egyéneket*, akik rendelkeznek a törvényi szabályozásban szereplő megkülönböztetés alapjául szolgáló jellemző tulajdonságokkal. A második csoport (P) pedig azokat fogja át, akik osztoznak az állam által orvosolni kívánt *problémában*. A két csoport viszonyát felfoghatjuk a törvényi *diszkrimináció* (H) és a szabályozás *célja* (P) közötti kapcsolat modelljeként is, mivel a H. indokltsága a P-hez való viszonyától függ. Az analízis értelmében a két csoport viszonya ötféle lehet:

- | | | |
|-----|---|---|
| (1) |  | Minden H tagja a P-nek és fordítva |
| (2) |  | Egyetlen H sem tagja a P-nek és fordítva |
| (3) |  | Minden H tagja a P-nek, de nem minden P tagja a H-nak |
| (4) |  | Minden P tagja a H-nak, de nem minden H tagja a P-nek |
| (5) |  | Néhány H tagja a P-nek és néhány H nem tagja a P-nek, és néhány P nem tagja a H-nak |

Az első két eset a skála két szélső pontját alkotja. Az (1) esetben a megkülönböztetés *teljesen indokolt* (releváns), mivel a hasonló helyzetű emberek hasonló kezelésének elve csorbíthatatlanul megvalósul a szabályozás céljára tekintettel. A (2) esetben teljesen elkülönül egymástól a törvényben meghatározott osztály attól a csoporttól, amit a szabályozás céloz. Ez a *teljesen indokolatlan klasszifikáció* formulája. A (3) típus a „*leszűkített*” törvényi szabályozásra ad kiváló példát, amikor nem minden érintettre terjed ki a törvényi szabályozás. Itt megsérül az egyenlő jogvédelem elve. A (4) diagram a *kiterjesztett diszkriminációt* ábrázolja, vagyis amikor a klasszifikáció több embert érint, mint

akikre a probléma kiterjed. (Pl. a II. világháborúban az összes japán származású amerikai állampolgárt hátrányos megkülönböztetés érte azon feltételezés alapján, hogy közöttük árulók is vannak.) Az (5) eset egyesíti *mind a leszűkített, mind a kiterjesztett* szabályozás elveit. (Az előző példa egyben mintául szolgálhat a leszűkített szabályozásra is, mivel a diszkrimináció csak a japán származású amerikai állampolgárokkal szemben érvényesült, és nem vonatkozott a feltételezhetően szintén vitatható lojalitású német, olasz stb. származású egyénekre.) A Legfelsőbb Bíróság gyakorlata szerint ilyen esetekben *két követelménynek* kell teljesülnie ahhoz, hogy a szabályozás „túlélje” a felülvizsgálatot. Bizonyítani kell a megkülönböztetés ilyen formában történő *szükségességét*, továbbá *pártatlan és becsületes okokat* kell megjelölni annak igazolására, hogy a diszkrimináció kiterjesztése jogos volt az „ártatlan kívülállókra” is.

Az USA Legfelsőbb Bírósága minden faji vagy etnikai alapú megkülönböztetést eleve *gyanús klasszifikációként* kezel (suspect classification). A több évtizedes bírói gyakorlat olyan *teszteket*¹³ fejlesztett ki, amelyek segítségével megítélhetővé válik, hogy a gyanús megkülönböztetés *tiltott diszkriminációt eredményez-e* a megkülönböztetés, és annak célja között fennálló kapcsolatra tekintettel. A bírói gyakorlat három tesztet használ.

Az *enyhe vizsgálat* (minimal scrutiny) *faji és etnikai* alapú megkülönböztetésre *nem* használható. Ezt a vizsgálatot elsősorban *gazdasági és szociális* jellegű kérdésekkel (jogokkal) kapcsolatban, illetve szexuális irányultsággal összefüggő, néha pedig nemi alapú megkülönböztetésekre használják. A jogszabály akkor megy át a teszt szűrőjén, ha az általa alkalmazott klasszifikáció *ésszerű kapcsolatba* hozható (rationality requirement) egy *megengedhető* (legitim) *állami céllal* (legitimate state interest).

A *közepesen szigorú vizsgálat* tesztjét (intermediate scrutiny) a *jóindulatú* (pozitív diszkriminációt eredményező) *faji vagy etnikai* alapú

¹³ A tesztek rövid bemutatásánál főként Krizsán Andrea: „A szándéktól az eredményig” című tanulmányára támaszkodtunk in. A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig, Aduprint – Indok 1998., 19–32. p.

megkülönböztetések mércéjéül használják. Ez a klasszifikáció akkor megengedett, ha *lényeges érdeket*, illetve *állami célt* szolgál.

A szigorú vizsgálat (strict scrutiny) csak a *rosszindulatú* (kirekesztést, alsóbbrendűséget sugalló) faji és etnikai alapú megkülönböztetés esetén alkalmazták. A tiltott diszkrimináció kivédésére a diszkriminátornak igazolnia kell, a megkülönböztetés *szigorúan és szoros értelemben* (narrowly tailored) *kényszerítő állami érdeket* (compelling state interest) szolgál.

A Legfelsőbb Bíróság utóbbi másfél évtizedes gyakorlatában megjelent egy már korábban említett másik álláspont, amely a *színvaktság* (color blindness) vagy *faj-semlegesség* nézőpontjához áll közelebb. Ez mind a pozitív mind a negatív faji alapú különbségtételt lényegében elutasítja, ezért *minden faji különbségtételt szigorú vizsgálat* alá kíván venni. A pozitív diszkriminációval szemben annyi engedményt tesz azonban, hogy az – nem általában – hanem *időlegesen*, konkrét, bizonyítható esetekben orvoslás lehet a korábbi diszkriminációra.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve kapcsán felmerülő *másik elméleti kérdéscsoport* arra keresi a választ, hogy a diszkrimináció lényege a *demokratikus eljárás hibáiból*, vagy annak *eredményéből*, a *sérelemekből* vezethető le. A *procedurális* nézőpont hívei, az eljárásban jelentkező hibákat, a *diszkriminátor szándékát* helyezik előtérbe. Az *egyenlő törődés és tisztelet* elve azáltal sérül, hogy a *döntés vagy jogszabály nyíltan, rejtetten* vagy akár csak a *tudat alatt* rosszindulatú preferenciát alkalmaz.

A másik, az *eredmény-orientált* megközelítés értelmében a diszkrimináció antidemokratikus volta az eredményben, az elszenvedett sérelemben rejlik, függetlenül a mögötte álló szándéktól vagy tudatosságtól. Ez az alapállás *kiterjeszti* a tiltott diszkrimináció megállapíthatóságát olyan esetekre is, amikor a *fair eljárás* ellenére azok *hatása aránytalanul nagyobb terhet* ró az érintett csoportra. Miután ilyen módon rengeteg döntés vált megkérdőjelezhetővé, az USA Legfelsőbb Bírósága egy rövid időszak után újból a *szándék szükségességére* helyezte a hangsúlyt (Washinton v. Davis, 1976.).

A harmadik elvi probléma az, hogy kik lehetnek a tiltott diszkrimináció „elkövetői”, pontosabban, hogy az *állami szférán* kívül a *privát szereplők* (vállalkozások, iskolák stb.) ellenőrzése, felelősségre vonása megvalósítható-e, hiszen ezek ellenőrzése alkotmányos alapelveket sértene. (Az eredmény szempontjából nyilván lényegtelen, hogy a sérelem kitől származik.) Ezt a problémát többnyire azáltal lehet oldani, hogy kitágítják az *állami szféra* fogalmát közvetetten olyan magánszervezetekre és intézményekre is, ahol az állam (pl. a működési engedélyek kiadásával) bizonyos felelősséget vállal felettük. Ez *megítélésünk szerint* annál is inkább indokolt lehet, mert ezen a területen egyébként *alapjogvédelmi eszközök* sem vehetők igénybe.

2. Nagy-Britannia

Az Egyesült Királyságban 1975-en fogadták el a *nemi diszkriminációról* szóló törvényt (*Sex Discrimination Act*), majd 1976-ban külön törvényt születtett a *fajok közötti viszony* kérdésében (*Race Relations Act*).¹⁴ Mindkét dokumentum megszületésében nagy szerepe volt annak, hogy az ország nem sokkal korábban az *Európai Közösségek* tagjává vált (*European Communities Act*, 1972). Miután a két antidiszkriminációs törvény jogi alapállása természetesen rendkívül hasonló, aktualitása folytán *elsődlegesen a faji* törvény néhány sajátosságának bemutatására szorítkozunk.

Az „egyetlen európai, *modellértékűnek* tekinthető antidiszkriminációs politika és törvény, az angol *Race Relations Act*, maga is bevallottan *amerikai mintára* jött létre, *fogalmait és alapelveit* Amerikából importálta”.¹⁵ A faji törvény nem *előzmény* nélküli Nagy-Britanniában. Az 1950’–60’-as évek nagy bevándorlási hulláma felerősítette az ország faji és etnikai sokrétűségét. Erre reagálva 1965-ben majd 1968-ban már születtek törvények a faji viszonyokról. A

¹⁴ A törvények megtalálhatók: *Constitutions of the Countries of the World*, Ed. A.P. Blaustein & G.H. Flanz, Oceana Publications, Inc. Dobbs Ferry, New York, 1992. United Kingdom 2. M. Curtis, Updated J.A. Sigler, 41–195. p.

¹⁵ *Krizsán Andrea*: Amerikai megközelítés a faji alapú diszkrimináció értelmezésében. *Fundamentum* 2000/3., 13. p.

jelenlegi törvény jelentősen *kiszélesítette* a korábbi törvények *alkalmazási területét*, és fokozta azok *hatékonyágát* a diszkrimináció elleni fellépésben.¹⁶

Az angolszász irodalom abból indul ki, hogy az emberek közötti *különbségételnek* csak *morálisan releváns kritériumokon* szabad alapulnia. Kell lennie egy *morális szabálynak* vagy *elvnek*, amely meghatározza azt, hogy az *adott kritérium* (pl. faj, nem stb.) morálisan döntő jelentőségű a kérdéses *megoldandó problémával* kapcsolatban. A *diszkrimináció* egyes típusainak *törvényes tiltása* az alapján igazolható, hogy olyan *kritériumot* használ az emberek kezelésére, amelyek *morálisan nem relevánsak*, vagy legalábbis a *törvény által meghatározott szituációban* nem relevánsak. Nyilvánvalóan *morálisan helytelen* a megkülönböztetés a jogok szempontjából olyan kritérium alapján, ami *független az egyén akaratától* és olyan dolgokon alapul, ami *főltt nincs egyéni kontroll*. Ilyen tényezők természetesen az angol törvényekben nevesített a *szín, faj, származás, nem* stb. is.

Figyelemre méltók azok a gondolatok, amelyeket David *Feldman* fogalmazott meg az *antidiszkriminációs törvényhozás értékeként*.¹⁷ Ezek a következők:

1. megkísérli biztosítani, hogy a *lehetőségek elosztása morálisan releváns alapon* történjen;
2. megkísérli megőrizni az *egyének és csoportok méltóságát* a saját és mások szemében;
3. *korlátozza a játékeret* a javakért folyó versenyben, *korlátozza az egyenlőtlenségek jogszerű kezelésének alapjait*;
4. *minimalizálja a társadalmi súrlódásokat*, amelyek abból keletkeznek, hogy a hátrányos helyzetű csoportok szisztematikusan ki vannak zárva a társadalmi-gazdasági fejlődés gyümölcsinek fair elosztásából.

A Race Relations Act a *diszkrimináció három formáját* szabályozza. *Közvetlen diszkriminációról* van szó, ha valakivel *faji alapon* kedvezőtlenebbül bánnak mint másokkal bánnak vagy bánnának [1. § (1) a.].

¹⁶ Lásd erről pl. John F. *Eldowney*: Public Law. London, Sweet & Maxwell, 1998., 2 nd. edn.

¹⁷ D. *Feldman*: i. m. 863. p.

Az 1. § (1) bekezdés b. pontja a *közvetett diszkrimináció* eseteit tartalmazza. Ez akkor áll fenn, ha valakivel szemben *ugyanolyan kíváncsiat vagy feltételt* alkalmaznak, mint más, az említett *faji csoporthoz* nem tartozó személlyel szemben alkalmaznak vagy alkalmaznának, de

- (i) amelynek az említett faji csoporthoz tartozó személyek nyilvánvalóan *kisebb arányban* képesek megfelelni, mint amilyen arányban a faji csoporthoz nem tartozók megfelelnek; és
- (ii) amelyről *nem tudja bizonyítani*, hogy az érintett személy *színétől, fajától, nemzetiségétől, etnikai és nemzeti származásától* függetlenül *indokolt*, és
- (iii) amely *hátrányt okoz* e személynek, mert nem tud annak megfelelni.

A (2) bekezdés értelmében a személyek más személyektől való faji alapú *szegregációja* a törvény alkalmazásában kedvezőtlen bánásmódnak minősül.

A törvény 2. §-a a diszkrimináció harmadik fajtájaként a *viktimizációt* (*victimisation*), vagyis az „*áldozattá tételt*”, más néven a *gyötrelmokokozást* szabályozza. Gyötrelmokokozásról van szó, ha egy személy („a diszkrimináló”) egy másik személyt („a gyötört személy”) e törvény alkalmazása szempontjából releváns körülmények között hátrányosan megkülönböztet: a *gyötört személlyel kedvezőtlenebbül bánt*, mint *azonos körülmények között* más személyekkel bánt vagy bánta, és ezt azért teszi, mert a gyötört személy („the person victimised):

a) e törvény alapján *eljárást indított* a diszkrimináló vagy valamely más személy ellen; vagy

b) a diszkrimináló vagy valamely más személy ellen indított eljáráshoz *bizonyítékot vagy információt adott*; vagy

c) egyébként *csinált valamit e törvény szerint* vagy e törvényre hivatkozva a diszkriminálóval vagy valamely más személlyel kapcsolatban; vagy

d) *azt állította*, hogy a diszkrimináló vagy valamely más személy olyan cselekményt követett el, amely (attól függetlenül, hogy az állítás így fejezi ki vagy sem) e törvény megsértését jelenti, vagy azért mert a *diszkrimináló tudja*, hogy a gyötört személy ezek valamelyikét meg akarja tenni, vagy *gyanítja*, hogy a gyötört személy megtette, vagy az a szándéka, hogy valamelyiket megtegye.

A (2) bekezdés szerint az előző bekezdés *nem vonatkozik* arra az esetre, ha az illető személy *rosszhiszeműen hamis állítást* tett.

A Race Relations Act 3. §-a fontos értelmező rendelkezéseket tartalmaz. Mint az előzőekben láthattuk, a közvetlen diszkrimináció „*faji alapon*” („*racial grounds*”) történik, a közvetett diszkrimináció esetében pedig a „*faji csoport*” („*racial group*”), a meghatározó elem. A törvény értelmében faji alapon történik a megkülönböztetés, ha annak alapja a *szín*, a *faj*, a *nemzetiség* vagy *etnikai* vagy *nemzeti származás*. A *faji csoport* ugyanezen ismérvek alapján definiálható. A megkülönböztetés tényének megállapítása szempontjából nagyon lényeges a helyzetek *összehasonlíthatósága*. Ezért mondja ki a törvény, hogy ha egy faji csoporthoz tartozó személy ügyét egy nem ahhoz a csoporthoz tartozó személy ügyével hasonlítjuk össze, az egybevetés során a *fontos körülményeknek azonosaknak* kell lenniük, vagy legalábbis *nem különbözhetnek lényegesen*.

A faji törvény egyebekben részletesen foglalkozik (II. rész) a *foglalkoztatás* területén érvényesülő hátrányos megkülönböztetéssel, a III. részben pedig az *oktatásban*, illetve az *árukhoz*, *szolgáltatásokhoz* és a *lakáshoz*, *helyiségekhez való hozzáférés* területén érvényesülő diszkrimináció kérdésével.

A RRA IV. része „*egyéb törvénytelen cselekedetek*” címmel üldözendőnek nyilvánítja a „*diszkriminációs gyakorlat*” folytatását (28. §), a *diszkriminatív hirdetéseket* (29. §), továbbá a diszkriminációra történő *felbujtást*, *utasítást* és *rábírást* vagy ezek kísérletét is (30–31. §).

A törvény a végrehajtásának elősegítése érdekében felállította a *Faji Egyenlőség Bizottságát* (Commission for Racial Equality; CRE). A Bizottság legalább *nyolc és legfeljebb tizenöt* tagját *teljes* vagy *részmunkaidőre* a belügyminiszter nevezi ki. Ez a féli állami, félig társadalmi szerv sokirányú feladatokat láthat el. A *tanácsadás*, *segítségnyújtás* mellett *javaslatokat* dolgozhat ki a *szükséges intézkedések* megtétele, illetve *jogszabályok kidolgozása*, *módosítása* érdekében. *Gyakorlati útmutatókat* jelentethet meg, és *pénzügyi* vagy *egyéb segítséget* nyújthat azoknak a szervezeteknek, amelyek a faji csoportok közötti együttműködés területén *tevékenykednek*. *Évente jelentést* készít a illetékes miniszternek. A CRE *hivatalos vizsgálatokat* folytathat, illetve a

miniszter indítványára köteles is azt megtenni. Kérheti *információk és dokumentumok* rendelkezésre bocsátását, illetve meghatározott személyek *személyes megjelenését* is meghatározott helyen és időben. A felszólítás teljesítésének kikényszerítését az illetékes bíróságtól is kérheti. A Bizottság a lefolytatott vizsgálatokkal kapcsolatban ajánlásokat tehet. A törvény meghatározza azt is, hogy mely esetekben lehet azon *információkat közzétenni, felfedni*, amelyeket az informátor a vizsgálat során bocsátott a Bizottság rendelkezésére.

A faji törvényt 2000-ben az EU irányelvekkel összhangban számottevően *megszigorították*. Ma már tartalmaz egy rendelkezést, miszerint *állampolgári kötelesség* az egyenlőség elősegítése. A Bizottság (CRE) új feladata lett a faji egyenlőség *állami kötelezettségének érvényesítése*.¹⁸

Az iménti vázlatos összefoglalóból is nyilvánvalónak tűnik, hogy a Bizottság számos területen *hasonló jogkörrel* rendelkezik, mint hazánkban a *kisebbségi ombudsman*. A *különböző jogvédő szervek hatáskörének és feladatainak* természetesen az *adott ország jogrendszerének sajátosságaihoz és fórumrendszerének felépítéséhez kell igazodniuk*. A különböző országokból származó „ötletek” átvételénél ezzel mindenképpen számolni kell.

Végezetül érdekességként említjük meg, hogy a Race Relations Act az 1936-os Közrend Törvényt (The Public Order Act) módosítva, lényegében olyan *új tényállást* állapított meg a „*faji gyűlölködésre ösztönzés*” (incitement to racial hatred) címmel, amelyet a Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága 1992-ben pusztán „*gyalázkodásnak*” minősített, és a véleménynyilvánítás szabadságának aránytalan korlátozása miatt megsemmisített. A 70. § értelmében bűncselekményt követ el ugyanis aki;

a) *fenyegető, gyalázkodó vagy sértő írott anyagot jelentet meg* vagy terjeszt; vagy

b) bármely *nyilvános helyen* vagy bármely nyilvános *összejövetelen* *fenyegető, gyalázkodó szavakat használ* és az összes körülményt figyelembe véve

¹⁸ L. Bob Purkiss az EUMC elnökének hozzászólása. In. Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. I. m. 185–186. p.

valószínű, hogy a szóban forgó anyag vagy szavak Nagy-Britannia valamely faji csoportja ellen *gyűlöletet szítanak fel*. A bűncselekmény szabadságvesztéssel és pénzbüntetéssel szankcionálható.

3. Hollandia – az egyenlő bánásmódot biztosító törvény lényeges elemei¹⁹

A világon az első komplex antidiszkriminációs törvény tíz évnyi vita után 1994-ben lépett hatályba Hollandiában. A *Holland Királyság Alkotmányának* 1. cikke(!) értelmében: „Mindenki, aki Hollandiában tartózkodik, azonos esetekben azonos elbírálásban részesül. *Vallása, világnézete, politikai felfogása, faja, neme* miatt vagy *más okokból* senkivel szemben sem alkalmazható diszkrimináció.”²⁰ Az egyenlő bánásmódról szóló törvény nem más, mint az egyenlőségről szóló alkotmányos alapelv részletes kifejtése. A törvény által felállított *Egyenlő Bánásmód Bizottságának* elnöke Jenny E. *Goldschmidt* professzor két alkalommal is publikált Magyarországon a holland tapasztalatokról, az alábbiakban az ő munkáira támaszkodtunk.²¹

Az egyenlő bánásmódról szóló törvény egy ún. „*zárt rendszerű*” törvény. Ez azt jelent, hogy a törvény *kimerítő jelleggel* veszi számba a diszkrimináció *tiltott alapjait* és azokat a *területeket*, amelyekre a szabályozás hatálya kiterjed. A diszkriminációmentesség alóli *kivételek köre* ugyancsak a törvényben felsoroltakra korlátozódik.

Ami a diszkrimináció lehetséges alapjait illeti, a törvény tiltja a személyeknek *vallásukra, személyes vagy politikai meggyőződésükre, fajukra, nemükre, nemzetiségükre, heteroszexuális vagy homoszexuális orientációjukra és családi állapotukra* tekintettel történő egyenlőtlen bánásmódban részesítését. *Nem*

¹⁹ A törvény szövege megjelent *Pardavi Márta* fordításában. *Fundamentum* 1998. 1–2. sz., 125–130. p.

²⁰ Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Szerkesztette: *Kovács István és Tóth Károly*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990., 179. p.

²¹ Jenny E. *Goldschmidt*: Külön törvény – külön bizottság, Hollandiai tapasztalatok és tanulságok. In. A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig. AduPrint-INDOK Kiadó., 1998., 33–47. p., továbbá

Jenny E. *Goldschmidt*: A diszkrimináció elleni törvény Hollandiában – az első hét év tapasztalatai. In. Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi jogok Országgyűlési Biztosa, Budapest, 2002.

érinti tehát például az *életkor* vagy a *fogyatékos*ság alapján alkalmazott diszkriminációt. (Az utóbbi kérdéskörben időközben külön törvény került elfogadásra.)

A törvény értelmében a *közvetlen* és *közvetett* diszkrimináció egyformán tilos. A *közvetlen* diszkrimináció olyan megkülönböztetés, amely egyenesen visszavezethető valamelyik, a törvény hatálya alá eső indítékra. Az 1. § c. pontja alapján a *közvetett diszkrimináció* „más jellegzetesség vagy magatartás alapján közvetlen *diszkriminációt eredményező* megkülönböztetés”. A meghatározás az *egyenlőtlen következményeket* tekinti kiindulópontnak. Előfordulhat ugyanis, hogy a felszínen semlegesnek tűnő követelmény a *gyakorlatban* valamely csoportot *aránytalanul hátrányos* helyzetbe hoz. A *közvetett diszkrimináció* nem minden esetben esik tilalom alá. A 2. § (1) értelmében a „diszkrimináció tilalma *nem vonatkozik* olyan közvetett diszkriminációra, amely *tényszerűen indokolt*”. Az indirekt diszkrimináció esetén tehát a megkülönböztetés *indokolható*. Ennek feltételei egybeesnek az EU Bírósága által alkalmazott teszt követelményeivel. Vagyis *objektíven igazolhatónak* kell lennie, hogy a megkülönböztetés *legitim céllal* történt, és a cél megvalósításának *eszközei megfelelőek és szükségesek*. Az *aránytalan hatás* leginkább statisztikai adatok alapján bizonyítható.

Az egyenlő bánásmódról szóló törvény széles körben, de zárt rendszerben szól a *kivételekről* is, vagyis azokról az esetekről, amelyekre a diszkrimináció tilalma nem vonatkozik. A *nemi és faji alapon* történő diszkrimináció nem vonatkozik azokra az esetekre, amelyekben a nem vagy a faji *megjelenés meghatározó* tényező (Ide tartoznak pl. meghatározott színpadi szerepek). Ugyancsak megengedett a *nők védelme*, különösen az anyaság és terhesség tekintetében. Egyes esetekben a *nemzetiség* is meghatározó tényező lehet, amennyiben a megkülönböztetés jogszabályokon vagy nemzetközi jogon alapul. A törvény nem vonatkozik a *vallási közösségek belső szabályaira*, a lelkeszi hivatal betöltésére. (A katolikus egyház nem kötelezhető, pl. arra, hogy női papokat nevezzen ki.) A vallási intézményeknek az is jogukban áll, hogy *olyan követelményeket* támasszanak, amelyek összhangban állnak *céljaikkal*,

alapelveikre! E követelmények *azonban* nem eredményezhetnek diszkriminációt pusztán egyéb (nem vallási) tényező alapján.

Fontos kivételnek számít a 2. § (3) bekezdésében szabályozott *pozitív diszkrimináció lehetősége*. Itt olyan esetekről van szó, amelyekben a megkülönböztetés célja a *nők* vagy egyes *kisebbségi csoportokhoz* tartozók *előnyös helyzetbe* hozatala avégett, hogy megszűnjenek, vagy *csökkenjenek a tényleges egyenlőtlenségek*. Fontos kritérium, hogy a megkülönböztetés e *céllal ésszerű arányban* álljon.

A törvény 5–8. §-a az *alábbi területekre* jelöli ki a törvény hatályát: a munka világa, *foglalkoztatási jogviszony* (a fizetett munkavégzéssel összefüggő összes terület, az álláshirdetéstől az elbocsátásig) *munkaügyi kapcsolatok* minden szakmában, *árúk és szolgáltatások* professzionális értékesítése, közszolgáltatások és különböző intézmények a *lakásellátás* területén, *szociális szolgáltatások*, *egészségügyi ellátás*, *kulturális ügyek és oktatás*, vagy ezekkel kapcsolatos szerződések. Végül a törvény hatálya alá tartoznak az oktatási és szakmai *előrelépési lehetőségek*. Az alkalmazással kapcsolatos diszkrimináció *tilalma nem vonatkozik* az olyan követelményekre, amelyek – tekintettel a *munkaviszony magántermészetére* – *ésszerűen* előírhatók. A *politikai vélemény* például politikai szervezeteknél, közigazgatási vagy tanácsadó szervezetekbe, illetve bizalmas állásra történő kinevezés során ésszerű követelmény lehet.

Az egyenlő bánásmód törvény a *diszkrimináció ellenes törvények* (e törvény, az *esélyegyenlőségről* szóló törvény és a *polgári törvénykönyv* 1673. § i–j. pontja) gyakorlati végrehajtása elősegítése érdekében egy ún. *Egyenlő Bánásmód Bizottságot* állított fel. A Bizottság *független* testület, amelynek kilenc tagját és kilenc póttagját az igazságügyminiszter *nevezi ki*, négy másik miniszterrel történő egyeztetést követően. A kinevezés hat évre szól és a tagok azonnal újból kinevezhetők. A Bizottság *elnökét és két alelnökét* olyan követelmények alapján lehet kinevezni, amelyek megfelelnek a kerületi bírónak kinevezés feltételeinek.

A Bizottság feladatainak ellátása érdekében tagjaiból *albizottságokat* hozhat létre. A Bizottság három kamarára oszlik, mindegyik a diszkrimináció egy-egy sajátos formájával foglalkozik. A Bizottságot megfelelő hivatalnok állomány,

iroda segíti. Igénybe vehetik továbbá az érintett miniszter által kijelölt *köztisztviselők és egyéb olyan személyek* segítségét, akik a szükséges információt megadhatják. A Bizottság és az általa felkért személyek az összes ésszerűen szükségesnek tekinthető *információhoz és irathoz* hozzáférhetnek.

A Bizottság legfontosabb jogosítványa, hogy *vizsgálatokat* folytasson annak megállapítására, hogy az antidiszkriminációs törvények szerint *történt-e, illetve történik-e diszkrimináció*. A vizsgálatra *írásbeli kérelem* alapján kerülhet sor, de *hivatalból* is kezdeményezhető. *Kérelem előterjesztésére* az ügyben érdekelt egyének és *szervezetek* is jogosultak. Természetes és jogi személyeknek lehetősége van *állásfoglalást* is kérni abban a kérdésben, hogy elkövettek-e diszkriminációt. A Bizottság a *panasz elfogadhatósága* esetén *vizsgálatot* indít. Az *érintettek meghallgatása* után *zárt ülésen* hozza meg határozatát.

A Bizottság határozatainak *nincs jogilag kötelező ereje*, de a törvények értelmezésében fontos szerepet játszanak. A testület megállapításai megküldésével egyidejűleg *ajánlásokat* is megfogalmazhat a diszkrimináció állítólagos elkövetőjéhez. Lehetősége van továbbá – az érintett hozzájárulásával – *bírószági keresetet* indítani annak megállapítására, hogy egy magatartás az érintett törvényekkel ellentétes, kérve az ilyen magatartás megtiltását és a magatartás következményeinek helyrehozatalát. A Bizottság lényegében félig bíróságként működik, gyakorlatban a törvényszéki eljárás alternatívája.

4. Román törvény a megkülönböztetés valamennyi formájának megelőzéséről és büntetéséről²²

A diszkriminációellenes jogi szabályozás Románia Kormánya által 2001. augusztus 31-én elfogadott 137. számú rendelet formájában látott napvilágot keleti szomszédunknál.²³ A román jogforrási rendszer szabályai szerint ez

²² Az eredeti kormányrendeletéről lásd pl. *Eckstein Kovács Péter* hozzászólását. In. Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi jogok Országgyűlési Biztosa, Budapest, 2002., 189–193. p., illetve *Gabriel Andreescu*: Románia és a római egyezmény. Fundamentum 2000/4. sz.

²³ Magyar fordítása megjelent: Románia Hivatalos Közlönye, 2000. október 4.

lényegében „törvényt pótló”, illetve „törvényerejű” rendeletnek minősül. A kormányrendeletet a *Román Parlament* megtárgyalta és *módosításokkal, illetve kiegészítésekkel* mindkét házban 2002. januárjában, *törvény formájában jóváhagyta*.²⁴ Az eredeti kormányrendelet úgy rendelkezett, hogy közzétételétől (2000. szeptember 2.) számított 60 napon belül a kormánynak alárendelt központi közigazgatási szervként fel kell állítani a *Megkülönböztetések Leküzdésével Foglalkozó Országos Tanácsot*. A Tanács felépítése és feladata kormányhatározattal szabályozandó. A határozat 2001. végén született meg (1194/2001. Korm.hat), a testület kinevezésére a miniszterelnök döntésével, pedig csak 2002. július 31-én került sor.

A törvény első szakasza mindenekelőtt *felsorolja azokat a jogokat*, amelyek tekintetében „főként” garantálja az állampolgárok közötti egyenlőséget. Ezek az egyenlő elbánáshoz való jog az igazságszolgáltatás területén, személyi biztonsághoz való jog, politikai jogok, polgári jogok, gazdasági, szociális és kulturális jogok, valamint a közszolgáltatásra rendeltetett valamennyi helyhez és szolgáltatáshoz való hozzáférési jog. A szakasz szövegében kimondott jogok gyakorlása a hasonló *helyzetben* lévő személyekre, betartása pedig a *természetes és jogi személyekre* egyaránt vonatkozik.

A román törvény *kihágás* jellegű tényállásokat fogalmaz meg és rendel büntetni *pénzbüntetéssel*, amennyiben az adott cselekmény nem esik a büntetőtörvény hatálya alá. A kihágások megállapítása és büntetése az Országos Tanács feladata. A sértett személynek jogában áll továbbá az általa elszenvedett kárral arányos *kártérítést*, a *megelőző helyzet helyreállítását*, és a megkülönböztetés nyomán keletkezett *helyzet érvénytelenítését* követelni.

A *diszkrimináció fogalma* az ENSZ faji egyezményének megfogalmazásához hasonló és tíz nevesített tényező alapján tiltja a megkülönböztetést. Megkülönböztetés alatt értendő a *faj, nemzetiség, etnikum, nyelv, vallás, társadalmi helyzet, meggyőződés, nem vagy nemi orientáltság*, valamely *hátrányos kategóriához* tartozás szerinti vagy *bármely más* kritériumon alapuló *megkülönböztetés, kizárás, korlátozás* vagy *preferencia*, amelynek célja

²⁴ Magyar fordítása megjelent: Románia Hivatalos közlönye, I. rész, 42/2002

vagy *következménye* az alapvető emberi jogok és szabadságok vagy a törvénnyel elismert jogok elismerésének, érvényre jutásának vagy egyenlő feltételek közötti gyakorlásának korlátozása vagy kiküszöbölése politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális téren vagy a közélet más területein.

Lényegében a *közvetett diszkrimináció* jogszabályi fogalmát találhatjuk meg a 2. szakasz (2) bekezdésében. Eszerint, amennyiben nem meríti ki valamely bűncselekmény tényállását, kihágásként büntetendő *bármely aktív vagy passzív magatartás, amely következményeivel indokolatlanul kedvez* valamely személynek, csoportnak, illetve közösségnek, vagy azt *hátrányba helyezi*, illetve *igazságtalan vagy lealacsonyító bánásmódnak* veti alá más személyekkel, csoportokkal vagy közösségekkel szemben.

A törvény a *hátrányos* helyzetet is definiálja. Ez azt a személyi kört takarja, amely *társadalmi származása* vagy valamely *fogyatékoság* miatt egyenlőtlen helyzetben van az állampolgárok többségével szemben, vagy pedig valamely *sajátos okból*, mint pl. nem fertőző krónikus betegségek, HIV fertőzés, menekülti vagy menedékjogot kért státus miatt *elutasító vagy kiközösítő magatartásba* ütközik.

A 2. szakasz (4) és (5) bekezdése lehetővé teszi az *esélyegyenlőség* érdekében alkalmazott *sajátos, pozitív intézkedések* bevezetését a *kisebbségben* lévő személyek oltalmazására.

A *speciális rendelkezések* körében részletes szabályok tiltják a *társadalmi élet legkülönbözőbb területén* érvényesülő diszkriminációt. Az I. cikkely egyenlőséget biztosít a *gazdasági tevékenységben*, illetve a *szakma szabad megválasztása és gyakorlása* területén. A II. cikkely egyenlő hozzáférést biztosít a *közigazgatási és jogi, közegészségügyi és egyéb szolgáltatásokhoz, javakhoz és kedvezményekhez*, mint pl. a lakáseladás és bérbeadás, bankhitel folyósítása, üzletek, szállodák, színházak igénybevétele és a tömegközlekedés használata stb. A III. cikkely diszkrimináció mentes hozzáférést garantál a legkülönbözőbb formájú és szintű *oktatási rendszerekhez*. A IV. cikkely a *mozgásszabadság, a lakhely szabad megválasztásának joga és a nyilvános helyekhez való hozzáférés* területén fogalmaz meg kihágásokat, mint pl. a lakóhely elhagyására kényszerítés stb.

Az V. cikkely a *személyes méltóságról* szól. A 19. szakasz lényegében az ún. gyűlöletbeszédet és egyéb olyan megnyilvánulásokat tilt, amit az EU faji irányelve *zaklatásnak* hív. Amennyiben nem esik a büntetőtörvény hatálya alá, kihágást képez bármely nyilvános *nacionalista-sovinishta jellegű faji vagy nemzeti gyűlöletre* bujtó vagy *olyan magatartás*, amelynek célja valamely személy, csoport vagy közösség *méltóságának megsértése*, vagy ellene megfélemlítő, *ellenséges, lealacsonyító, megalázó vagy sértő légkör* keltése valamely fajhoz, nemzetiséghez, etnikumhoz, vallásfelekezethez, társadalmi csoporthoz vagy hátrányos helyzetűekhez tartozásával, meggyőződésével, nemével vagy nemi orientáltságával kapcsolatban.

Végezetül meg kell jegyeznünk, hogy miután az Országos tanács felállítására nem egészen egy éve került sor, így a román törvény alkalmazásának tapasztalatairól érdemi információkkal még nem rendelkezünk.

Felhasznált irodalom

Henry J. *Abraham*: Freedom and the Court: Civil Rights and Liberties in the United States 5 th. Edu. New York: Oxford University Press, 1988.

Gabriel *Andreesen*: Románia és a római egyezmény. Fundamentum 2000/4. sz.

Constitutions of the countries of the world (Chronology) Ed. A.P. *Blaustein* – G.H. *Flanz*: Oceana Publications, Inc. Dobbs Ferry, New York, 1990. XV. p.

Constitutions of the Countries of the World Ed. A.P. *Blaunstein* & G.H. *Flanz* Oceana Publications, Inc. Dobbs Ferry, New York, 1992. United Kingdom 2. M. Curtis Updated J.A: Sigler

Eckstein Kovács Péter hozzászólását. In. Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi jogok Országgyűlési Biztosa, Budapest, 2002.

John F. *Eldowney*: Public Law. London, Sweet & Maxwell, 1998., 2 nd. edn.

D. *Feldman*: Civil liberties and human rights in England and Wales, Oxford University Press, 1993.

Jenny E. *Goldschmidt*: Külön törvény – külön bizottság hollandiai tapasztalatok és tanulságok. In. A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig. AduPrint–INDOK Kiadó., 1998.,

Jenny E. *Goldschmidt*: A diszkrimináció elleni törvény Hollandiában – az első hét év tapasztalatai. In. Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi jogok Országgyűlési Biztosa, Budapest, 2002.

G. *Günther*: Constitutional law University Casebook Series 12. ed. 1991.

K. *Janda* – J.M. *Berry* – J. *Goldman*: Amerikai demokrácia. Osiris Kiadó, Budapest, 1966.,

B *Jarábik –J. Kviecinska*: Szlovákia – esettanulmány. In. Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi jogok Országgyűlési Biztosa, Budapest, 2002.

B *Jarábik –J. Kviecinska*: Szlovákia – esettanulmány. In. Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása.

Kiss Barnabás: Az egyenlő jogvédelem alkotmányjogi kérdései az Egyesült Államokban. Acta Jur. Et. Pol. Tom. LIX. Fasc. 10., Szeged, 2001.

Krizsán Andrea: A szándéktól az eredményig. in. A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig, Aduprint – Indok 1998.

Krizsán Andrea: Amerikai megközelítés a faji alapú diszkrimináció értelmezésében. Fundamentum, 2000/3.

Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Szerkesztette: Kovács István és Tóth Károly, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990.

Pardavi Márta fordításában. Az egyenlő bánásmódról szóló holland törvény. Fundamentum, 1998. 1–2. sz.

L. Bob Purkiss az EUMC elnökének hozzászólása. In. Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi jogok Országgyűlési Biztosa, Budapest, 2002.

Tusmann and ten Broek: Equal Protection of the Laws [37 Calif. L. Rev. 341 (1949)]

VII. FEJEZET

Összegzés és javaslatok

1. Elméleti alapok és egyenlőségfogalmak

Az *egyenlőség* igénye egyidős az emberiség kultúrtörténetével. Az *egyenjogúság*, illetve *jogegyenlőség* a polgári társadalmak egyik alapja, meghatározó jellemzője. Az első polgári alkotmányokban ez az alapelv jellemzően a *törvény előtti egyenlőség* formulájában került megfogalmazásra.

A *jogegyenlőség* (equality in rights) és *egyenjogúság* (equal rights) fogalmát az irodalom döntő többségével egyetértésben *szinonimaként* használjuk, bár az eltérő szóhasználat alapján *némi eltérés* is kimutatható. A két fogalom lényegi közös magva az, hogy az állam – *mint jogalkotó és mint jogalkalmazó* – mindenki számára *ugyanazokat a jogokat (és köteleességeket) egyenlő mértékben és módon* érvényesítse, tehát a jog mindenki számára egyenlő legyen. A jogegyenlőség és az egyenjogúság természetesen nem jelenti minden egyes jogosultság és kötelezettség *abszolút azonosságát*, csupán azt, hogy az *azonos helyzetben* lévő embereket a *jognak indokolatlan megkülönböztetés nélkül* egyenlően kell kezelnie. A jogi egyenlőség két formulájának összevetésében *ugyanannak a lényegi viszonynak eltérő oldalról való megközelítéséről* van szó. A *jogegyenlőség* a *jog (jogrendszer)* felől közelít, és a jog egyenlősítése mint cél, *állami kötelezettségként* kerül a nézőpontjába. Az *egyenjogúság* az *érintettek (jogalanyok)* oldaláról közelít, és azt vizsgálja, hogy megvalósult-e a megcélzott csoportok egyenlő jogi kezelése, pl. a *nemek, nemzetiségek, felekezetek* stb. „*egyenlő jogosultsága*”.

A *törvény előtti egyenlőség* és a *jogegyenlőség* megkülönböztetésének szükségességéről, lehetséges formáiról sok szó esett a dolgozatban. Az irodalomban és a közbeszédben is gyakori azonban az, hogy ezeket a kifejezéseket *lényegileg azonos*

értelemben kezelik.¹ Nem veszik figyelembe azt az alapvető különbséget, miszerint nem mindegy, hogy „csak” a *jogalkalmazó alkalmaz az eljárása során* diszkriminációt, vagy *maga a jog (jogszabály)* különböztet meg meghatározott személyeket hátrányos módon.

A magyar jogirodalomban Bragyova András érdekes módon tesz különbséget az egyenlőség két lényeges kölcsönhatásban lévő jelentése között, amit ő „*equalitásnak*” és „*egalitásnak*” nevez.² [Ez a fajta megközelítés nagyban hasonlít a *törvény előtti (formális) egyenlőség* és a *jogegyenlőség* elhatárolására.] Szerinte az „*equalitás*” az általános jogok egyenlőségét jelenti. Mindenki ugyanazon szabályoknak alávetett, a jogrendszer nem tesz különbséget az állampolgárok között a normák érvényességét illetően. A jogrendszer minden normája „mindenkire” megkülönböztetés nélkül alkalmazható. Az ilyen értelmű egyenlőségnek nagyon fontos vonása: megköveteli, hogy a jogrend normáinak *alkalmazása során* a személyek között *semmilyen megkülönböztetést ne tegyenek*. Ez a követelmény nyilvánvalóan *független* az alkalmazott *norma tartalmától*. Az „*egalitás*” a speciális jogok (és kötelezettségek) egyenlőségében áll. Ez megköveteli, hogy a közösségen belül mindenkit *ugyanazon jogok* illessenek meg. Nem ismer el jogos különbségeket, különbségtételeket a közösség tagjai között. A szerző elismeri, hogy ezek persze egyfajta „ideáltípusok”, a valóságban tiszta formájukban nem léteznek.

Az első alkotmányi megfogalmazásoktól hosszú út vezetett napjainkig. Az *egyenjogúság* alaptörvényi rendelkezéseit a II. világháború után a nemzetközi jog hatására a *hátrányos megkülönböztetés tilalmáról* szóló cikkelyek váltották fel. Ma pedig egyre inkább az *egyenlő bánásmód* követelménye fogalmazódik meg a jogi szabályozásban, ami persze *nem egyforma* bánásmódot jelent. Az egyenlőtlen kezelés egy sokat vitatott, de Európában általánosan elismert sajátos esete az, amikor a hátrányos helyzetben lévőket az *esélyegyenlőségük* biztosítása érdekében pozitív, különleges intézkedésekkel támogatják.

¹ Lásd pl. Román László: A jogegyenlőség tartalma és a diszkrimináció tilalma. In. Alapjogok és alkotmányozás. Szerkesztette: Ádám Antal, KJK-MTA ÁJI, Budapest, 1996., 173.p. és Alkotmánytan (szerk.: Kukorelli István), Osiris, Budapest, 1998., 20. p.

² Bragyova András: Vannak-e kisebbségi jogok. Állam és Jogtudomány 1992. XXXIV./14., 160–163. p.

Az egyenjogúság és *diszkrimináció tilalma* ugyanazon érem két oldalát jelentik. Hasonló szembeállítás történik, amikor pozitív megközelítésben az *egyenlő bánásmódhoz való jogról*, avagy negative, a *hátrányos megkülönböztetés tilalmáról* beszélünk. Mindkét esetben (emberi) *jog* és (állami) *kötelezettség* áll egymással szemben. A diszkrimináció az *alapjogok*, mindenek előtt az *egyenjogúság*, sérelmét eredményezi.

Itt egy *sajátos emberi jogról* van szó, amely önálló jog is, de ugyanakkor a *többi alapjog egyik vetülete*. A diszkrimináció tilalma egy „*különleges státuszú jog*”,³ amely jelen van az alkotmányos jogokban, azok teljes körű érvényesítésének feltétele. Hatásköre azonban ezen túlmegy, *alkotmányos alapelv*, amely a *jogrendszer egészére* kihatással van. A jelen tanulmány ennek a rendkívül jelentős jognak a történeti útját kíséri végig Magyarországon közjogi – alkotmányjogi nézőpontból, tehát az alapjogok érvényesíthetősége szempontjából.

A *mai alkotmányok* az egyenjogúsággal (jogegyenlőséggel) összefüggésben többféle alapfogalmat használnak. *Tiltják a hátrányos megkülönböztetést*, külön is megfogalmazzák az egyenjogúság egyes garanciális szabályait (nemek, felekezetek egyenjogúsága stb.) és emellett általában rögzítik a *törvény előtti egyenlőség* (equality before the law) követelményét. Ez a megkülönböztetés tudatos, más jogrendszerek is eltérő tartalommal használják a törvény előtti egyenlőség és a jogegyenlőség (egyenjogúság) fogalmát. A *törvény előtti egyenlőség szűkebb* kategória. Ez a követelmény alapvetően *eljárási szemléletű*, a *jogalkalmazás*, a jogrendszer működésének egyenlőségét tartalmazza. A jogi egyenlőség e vonatkozásban tehát az *egyenlő (egységes) jogban* (törvényekben) és az *egységes, egyenlő bíróságokban* és más *jogalkalmazási eljárásokban* nyilvánul meg. Az egyenjogúság érvényesülésének előfeltétele a jogalanyiség egyenlősége, az *egyenlő jogképesség*. Ez a tétel, jellemzően szintén részét képezi az alkotmányi szabályozásnak.

Az általános alkotmányos gyakorlattal szemben – mint már láttuk –, az *amerikai joggyakorlat* az *egyenlő jogvédelem*, a *törvények egyenlő védelme* (equal protection of

³ Lásd Győrfi Tamás: A diszkrimináció tilalma: egy különleges státuszú jog. Jogtudományi Közlöny, 1996., 7–8. sz.

the laws) kategóriáját fogadja el. Az egyenlő jogvédelem „*az államnak azt a kötelezettségét* jelenti, hogy a *jogalkotás és jogszabályok végrehajtása, alkalmazása* során tartózkodjon a személyek *hátrányos megkülönböztetésétől*, valamint *jogszabályban tiltsa meg és szankcionálja* a diszkriminációt, továbbá teremtsen *hatékony jogorvoslatot* a hátrányos megkülönböztetés okozta sérelmek orvoslására”.⁴

Nyilvánvaló elhatárolást igényel az általános értelemben vett *egyenlőség* és a *jogegyenlőség* fogalma. Az *egyenlőség* nem jogi kategória, hanem a társadalmi valóságban vizsgálható *politikai, morális, filozófiai* stb. kérdés. Mivel az ember a valóságban számos lényeges jellemzővel rendelkezik (nem, faj, intelligencia, vagyoni helyzet stb.), az egyenlőség *absztrakt értelemben nem is vizsgálható*, csak bizonyos *konkrét jellemzők*, lényegi tulajdonságok alapján. A *jognak* tehát tisztában kell lennie azzal, hogy az egyenlőség érdekében milyen *tényezőkre* (közös jellemzőkre) épít a jogok és kötelezettségek, illetve a felelősség megállapítása során. Némi leegyszerűsítéssel az *emberek háromféle megközelítéssel tekinthetők egyenlőnek*. Az egyenlő megítélés *alapja* lehet a *közös emberi mivoltuk* mellett valamilyen speciálisan *mérhető tulajdonság*, illetve – és ez a legproblematiszababb – valamilyen *szabály (norma) által felállított morálisan releváns kritérium*. Már ebből is nyilvánvaló, hogy egyetlen jogrendszer, de még a *jogelmélet sem vállalja fel az egyenlőséghez való jogot* (rights to equality).

Az egyenlőség mind elméletileg, mind gyakorlatilag *rendkívül összetett probléma*, amelynek megítélése különböző *politikai és morális elméletekkel* kapcsolódik össze. Az *egalitárius modell* és a *klasszikus liberális felfogás*, az *egyenlőség és szabadság történelmi-politikai harca* határozza meg lényegében a mai kormányzatok, politikai pártok és ideológiák célkitűzéseit is az *állami beavatkozás* lehetősége és mértéke tekintetében.⁵ Az indiai származású P.G. Polyviou az egyenlő jogvédelemről szóló alkotmányjogi munkájában *három fajta egyenlőségi modellt* különböztet meg egymástól.⁶

⁴ Kovács Krisztina: in. Emberi jogok. Szerk. Halmai-Tóth, Osiris Kiadó, Budapest, 2003., 367.p.

⁵ Az amerikai kormányzat dilemmáiról lásd K. Janda – J. M. Berry – J. Goldman: Amerikai demokrácia, Osiris, Budapest, 1996., 22–36. p.

⁶ Polivios G. Polyviou: The Equal Protection of the Laws Duckworth, London 1980.

A *formális egyenlőség* fogalma Arisztotelész „Nikomakhoszi etika” (i.e. 328 körül) című műve egyenlőségi tételére épül. Eszerint az *egyenlőket egyenlően az egyenlőtleneket egyenlőtlenül kell kezelni*. Ez a megközelítés lényegileg *üres*, hiszen nem ad választ arra a kérdésre, hogy *milyen kritériumok* alapján lehet megállapítani ki az egyenlő és ki nem. Csak annyit mond, hogy vannak (lehetnek) *egyenlő és nem egyenlő* emberek, bizonyos kritériumokkal az egyik ember rendelkezik, a másik pedig nem, és eszerint kell őket kezelni. Az nyilvánvaló, hogy a formális egyenlőség *nem* követeli meg az *azonos bánásmódot*, tehát *megengedi* az emberek *differenciált kezelését* a köztük lévő releváns különbségek alapján. Ebből az alapállásból egyetlen hasznos következtetést vagy *javaslatot* lehet leszűrni, nevezetesen azt, hogy az, *aki másokat egyenlőtlenül kezel*, mutassa ki, *bizonyítsa be*, hogy a bánásmód releváns a köztük lévő különbséggel. Továbbra is megválaszolatlan marad egy fő kérdés, nevezetesen a „*releváns kritérium*” meghatározása, amely alapján releváns vagy irreleváns különbség állapítható meg az emberek között.

A *numerikus egyenlőség* elméleti kiindulópontja az, hogy *minden ember egyenlő*, és az emberi mivoltunk (*human being*), a „közös emberi” (*common humanity*) sajátosságok alapján az *embereket egyenlően vagy azonosan* kell kezelni. Joggal vetődik fel a kérdés, hogy ez a fajta egyenlőség *milyen mértékig igaz*, másrészt, hogy *mi következik ebből* – ha következik egyáltalán valami – előírásszerűen a jog számára. A *pesszimista* álláspont képviselői a tényleges társadalmi különbségekre tekintettel (pl. férfi és nő helyzete) *kevésbé* látják igazolhatónak az egyenlőség létét, és az „ember” definiálására irányuló kísérleteket értelmetlennek tartják, vagy legfeljebb tautológia jellegűnek („az ember, az ember”) minősítik. Az optimistább nézőpont hívei kísérletet tesznek arra, hogy meghatározzák a „közös emberi” fogalmak lényeges tartalmi elemeit. (Ne feledkezzünk meg arról, hogy az emberi jogokat létrehozó felvilágosodás korától és a természetjogtól kezdődően Kant nézetein keresztül a mai napig él az a rendkívül fontos *alaptétel*, miszerint a „közös emberi természet”, az „emberi méltóság” alapján a megfelelő bánásmód, a jogok meghatározott szintje mindenkit megillet!)

A numerikus egyenlőség *direkt alkalmazása egyenlő kezelést (equal treatment)*, mechanikusan *egyenlő társadalmi elosztást* von maga után. Mint arra azonban R.

Dworkin is rámutatott, az „egyenlő kezelés” (equal treatment), és az „egyenlőként kezelés” (treated as an equal) két különböző jog. Az első ugyanis *derivatív* (származékos) jog, míg a másik *alapvető jognak* minősül. Az „egyenlőként kezelés” azt igényli, hogy mindenkit ugyanolyan alapon, *ugyanazon szempontok* szerint kezeljenek mint bárki mást. (Ez persze bizonyos körülmények között egyenlő elosztást is jelenthet!) Dworkin által megfogalmazott alapjog az „egyenlő gondoskodás és tisztelet jogár” (right to equal concern and respect) takarja.⁷ Tétele lényegében tehát az *esélyegyenlőség* megteremtését támasztja alá. Az államnak a *lehetőségek* elosztása kapcsán kell a polgárait egyenlő mércével kezelnie. Azt talán már külön ki sem kell hangsúlyoznunk, hogy az *esélyegyenlőség* követelése egyébként potenciálisan *szemben* áll a numerikus egyenlőség merev „minden ember egyenlő” felfogásával, hiszen ennek alapja az emberek között képességekben, képzettségben, társadalmi helyzetükben stb. meglévő tényleges különbségek elismerése.

A harmadik egyenlőségi formula az ún. *normatív egyenlőség*. Kiindulópontja nem a *numerikusan egyenlő* elosztás, hanem olyan *norma* felállítása, amely *releváns, morálisan elfogadható kritériumok* alapján határozza meg a *diszkrimináció* (megkülönböztetés) *lehetséges alapjait*. Az „equal protection” szabálya is megengedi a különböző kezelést, az eltérő bánásmódot az emberek között, de a *társadalmi igazságosság* érvényesítése mellett.

A modern polgári jogelméletben is egyre inkább összekapcsolódik az egyenlőség és a társadalmi igazságosság gondolata, vagyis az *egyenlőség*, illetve az *esélyegyenlőség* a *társadalmi igazságosság egyik kritériumává* vált. Az igazságosságot hirdető nézetek mögött az a *hit* áll, hogy az azonos feltételeket azonos módon kell kezelni (formális egyenlőség), és ez *morálisan helyesebb*, mint a relevánsan hasonló feltételeket egyenlőtlenül kezelni. A társadalmi javak elosztásának igazságosságára vonatkozóan D. Feldman kétfajta igazságossági formulát határol el egymástól.⁸ Az *osztó igazságosság* (distributive justice) az *egyenlő elosztást* tekinti alapvetően fair megoldásnak, de a *javakból részesülők egyenlőtlensége* esetén elfogadja a javak

⁷ R. Dworkin: Taking Rights Seriously London, Duckworth, 1976. 272–278. pp.

⁸ D. Feldman : Civil liberties and human rights in England and Wales, Oxford University Press, 1993., 845. p.

egyenlőtlen elosztását valamilyen morálisan lényeges kritérium alapján. A *váltó* (változó) vagy *kiigazító* (korrigáló) *igazság* (commutative or corrective justice) az *egyenlőtlen elosztás* esetén elismeri azt, hogy ezáltal megszegik az általános szabályt, a *törvény előtti egyenlőséget*, amely az általános jogi normák fair (egyenlő) alkalmazását feltételezi a jogalkalmazók részéről. A javak újraelosztásába történő beavatkozás azonban azért történik, hogy ezáltal olyan pozícióba helyezze az embereket – *a jogszabály szerinti egyenlőség pozíciójába* –, amely a szabály megszegése nélkül nem következett volna be.

A mai angolszász irodalom az egyenlőség és igazságosság összefüggéseinek vizsgálatakor többnyire John Rawls „Az igazságosság elmélete” címen 1997-ben magyarul is megjelent munkájára hivatkozik.⁹ Rawls az *általános igazságosság elvét* az elosztás kérdésében a következő módon határozza meg. „A társadalmi javak mindegyikét – a szabadságot és a lehetőséget, a jövedelmet és a vagyont, valamint az önbecsülés alapjait – egyenlően kell megosztani, hacsak valamelyikük vagy mindegyikük egyenlőtlensége nem előnyös a legkevésbé kedvező helyzetűek számára.”¹⁰ (Ez lényegében az osztó igazságosság elvének felel meg.) Rawls elfogadja, hogy az *emberek közötti különbségek* a társadalomban szükségképpen léteznek és önmagukban nem igazságtalanok. Az általa hirdetett igazságossághoz garantálni kell mindenki *egyenlő szabadságát* és a *méltányos esélyegyenlőséget*. „Lássuk akkor a két elv első megfogalmazását. *Először*: minden személynek egyenlő joga van a másokéval összeegyeztethető legkiterjedtebb *szabadságra*. *Másodszor*: a *társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségeknek* úgy kell alakulniuk, hogy a.) okkal várhassuk, hogy *mindenki számára előnyösek*, s ugyanakkor b.) olyan *pozíciókhoz* és hivatalokhoz kötődjenek, amelyek *mindenki előtt nyitva állnak*”.¹¹

⁹ John Rawls: A Theory of Justice Cambridge, Massachusetts, 1971. Magyarul: Osiris Kiadó, 1997.

¹⁰ J. Rawls i. m. 362. p.

¹¹ J. Rawls i. m. 87. p.

A diszkrimináció tilalma az *egyenlő emberi méltóság* elvéből kiindulva arra a gondolatra épít, hogy a polgárok mindegyikét az államban *egyenlő törődés és tisztelet* illeti meg. A diszkrimináció lényege az emberek *valamilyen ismérvük szerint történő osztályozása*, klasszifikációja, és az arra alapuló *eltérő kezelése*, megkülönböztetett bánásmódja. Teljesen nyilvánvaló, hogy ez a tilalom *nem vonatkozhat minden fajta különbségre* és az erre épülő „természetesen” eltérő bánásmódra, hiszen az emberek közötti *tényleges különbségek* (féri – nő, idős – fiatal, egészséges – rokkant stb.) figyelembe vétele, és ezek alapján eltérő jogosítványokkal és kötelezettségekkel történő felruházása nem jelent tiltott diszkriminációt. A *tiltás az önkényes megkülönböztetésen* alapuló eltérő bánásmódra vonatkozik, amikor az emberi *személyiség egyetlen, önkényesen kiválasztott jegye* alapján (nő, fekete bőrű stb.) valakit *hátrányosan kezelünk, jogaiban korlátozunk*. A diszkrimináció tilalma az *egyenjogúság – jogegyenlőség* követelményének sérelmét jelenti, érvényesítése *mind a jogalkotásra mind a jogalkalmazásra* egyaránt kötelezettségeket ró.

A *törvényhozás is mindig osztályoz* valamilyen formában, ebben jelenik meg egyfajta „fékként” az egyenlő jogvédelem elve, amely *ésszerű kapcsolatot* követel meg a *különbségtétel* és a *törvény célja* között. A megkülönböztetésnek *indokoltnak* kell lennie – tehát nem lehet önkényes –, érvényesülnie kell annak, hogy minden *hasonló helyzetű ember hasonló kezelésben részesüljön*. A megkülönböztetésnek mindig valamilyen *tényleges különbségen* kell alapulnia, amely *releváns a szabályozás céljára tekintettel*.

A diszkrimináció tilalma elve elemeinek megfogalmazása kapcsán tehát az *első lényeges kérdéskör*, a *megkülönböztetés indokoltsága*, az osztályozás elfogadhatósága. Először is le kell szögeznünk, hogy egy megkülönböztetés relevanciájának mértéke mindig jelzi azt is, hogy mennyire sikerült jól vagy rosszul alkalmazni a „hasonló helyzetű emberek hasonló kezelésének” elvét. A „*hasonló helyzet*” megállapítására mindig csak az *adott törvényi szabályozás céljára* tekintettel, egyedi mérlegelés alapján kerülhet sor. Az *indokolt* klasszifikáció *minden hasonló helyzetű embert* érint, és *csak ezeket* érinti. A helyzet hasonlósága eredhet valamilyen közös társadalmi *problémából*,

ezeket érinti. A helyzet hasonlósága eredhet valamilyen közös társadalmi *problémából*, kedvezőtlen helyzetből, amelyet az állam meg kíván oldani, de származhat valamilyen *kedvezményezettségből* is.

A dolgozatban több alkalommal foglalkoztunk az *esélyegyenlőség* kérdésével és a *pozitív diszkrimináció* alkalmazásának lehetőségével és feltételeivel. Ma már számos állam és az Európai Unió joga is *kivételt* enged az egyenlő bánásmód *formális követelménye* alól, és lehetővé teszi bizonyos társadalmi csoportok előnyös megkülönböztetését azok esélyegyenlőségének megteremtése céljából. A Magyar Alkotmánybíróság álláspontja is az; ha valamely *társadalmi cél* vagy *alkotmányos jog* csak úgy érvényesíthető, hogy a szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni. A pozitív diszkrimináció alkotmányos *korlátját* az *egyenlő méltóságra* vonatkozó megkülönböztetés tilalma és az alkotmányos *alapjogok* jelentik.

A társadalmi igazságosság alapján álló elképzelések azt hirdetik, hogy a *történelmileg hátrányos helyzetű csoportok* által elszenvedett negatív hatásokat úgy kell kompenzálni, hogy a diszkriminációt most ezeknek az embereknek a javára fordítsuk. A történelmi egyensúly helyreállításához *pozitív diszkriminációra* van szükség a kedvezőtlenebb helyzetben lévő csoportok javára az egyenlőség helyreállítása érdekében. Óriási dilemma azonban, hogy az egyenlőség ilyen értelmű előmozdítására *milyen mértékig vállalkozhat, illetve vállalkozhat-e egyáltalán* az állam és a társadalom. Bizonyos csoportok előnyben részesítése ugyanis másfelől az *abban nem részesülő egyedek számára negatív megkülönböztetést* jelent. Vitakérdés lehet az is, hogy ha a *csoportokat általában* (összességükben) előnyben részesítjük, hogy zárjuk ki ebből azokat az egyéneket, akik *személy szerint* sosem voltak negatívan diszkriminálva. Az sem közömbös, hogy a támogatni kívánt személyeket az *esélyek egyenlősége* megteremtésében, vagy esetleg a tényleges egyenlőséget célzó *eredmény* elérésében is segítjük. A *jogok individualista* elvén alapuló angolszász jogrendszerekben igen nehezen fogadják el az ezek megvalósításához szükséges *állami beavatkozást, pozitív diszkriminációs programokat*, az ún. „*affirmative actions*” lehetőségét. Ezek olyan állami és magán (civil) szervezésű *programokat, eljárásokat és intézkedéseket*

jelentenek, amelyek a hátrányos helyzetben lévő társadalmi csoportok (feketéek, nők, etnikai kisebbségek, rokkantak) számára jobb felvételi, képzési, munkavállalási, lakhatási, megélhetési stb. feltételeket teremtenek, pl. a sokat vitatott *kvótarendszer* alkalmazásával.

2. De lege ferenda: néhány javaslat a jogi szabályozás jövőjével kapcsolatban

A szakirodalomban több éve éles kritika illeti a jelenlegi hazai szabályozás többszintű, ágazati jellegét, pontosabban az ebből következő hiányosságait. Ennek kapcsán élénk vita bontakozott ki különösen abban a kérdésben, hogy *szükség van-e átfogó antidiszkriminációs törvényre* Magyarországon.¹² A vita egyes résztvevői kétségeiket fogalmazták meg egy ilyen törvény hatékonyságát illetően, de a többség mindenképpen hasznosnak – ha nem is mindenhatónak – tekintené a komplex szabályozást. A fő cél természetesen a diszkrimináció megelőzése, felszámolása, az *egyenlő bánásmód* érvényesítése, más oldalról pedig a társadalom rászoruló tagjai számára az *esélyegyenlőség* biztosítása. Mindenki tisztában van azzal, hogy – főleg az utóbbi – cél megvalósítása *nem pusztán jogi kérdés*, pláne *nem egy törvényhozási aktussal* egyszer és mindenkorra rendezhető problémáról van szó. Számolni kell ezen a területen a társadalom egyes tagjai részéről tapasztalható *előítéletekkel, rossz beidegződésekkel, szokásokkal* stb. Szükség van a kormányzat és a civil társadalom részéről továbbá átfogó *programokra, effektív intézkedésekre, pénzügyi alapok* és megfelelő *szervezetrendszer* létrehozására. Mindezek figyelembe vételével magunk is azokkal értünk egyet, akik *helyesebbnek* látnák a jelenlegi helyzetben az *egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség biztosításáról* szóló általános törvény elfogadását.

¹² Lásd pl. a Fundamentum 1998/3. számában a e tárgykörben született hozzászólásokat, továbbá Sándor Judit, Kardos Gábor, Noszkai Gábor, Tóth Balázs, Furmann Imre tanulmányait in. A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig. AduPrint-INDOK, 1998.

A kérdéskör lényegét kiválóan összegzi Bitskey-Gyulavári: Kell-e antidiszkriminációs törvény? Jogtudományi Közlöny, 2003. 1. sz.

A jelenlegi rendszerrel szemben megfogalmazható *kritikák* a következőkben foglalhatók össze röviden:

- A jelenlegi szabályok *nem alkotnak egységes rendszert*, ellentmondásokat eredményez az *egységes szemlélet hiánya*.
- A jogági szabályok *eltérő módon és eltérő mélységben* szabályozzák a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Bizonyos területeken *hiányoznak is az ilyen normák*.
- *Hiányoznak* a jogrendszerből a diszkriminációval összefüggő *legfontosabb fogalmak*.
- A meglévő normák jelentős része csak *deklaratív* jellegű („Lex imperfecta”), vagyis *hiányzik* a hozzá kapcsolódó *hatékony szankciórendszer*. A meglévő szankciók *visszatartó ereje, arányossága* ugyancsak kétséges.
- Nem egyértelmű, egy a jelenlegi szabályozás mellett a hátrányos megkülönböztetés tilalma *mennyiben vonatkozik a magán* (nem állami) *viszonyokra*.
- A szabályozás helyenként *nincs szinkronban a nemzetközi kötelezettségekkel*, főleg a közeljövő európai kihívásaival (ET, EU).

Végezetül mindez azt eredményezi, hogy *a jogalkalmazás, a bírói gyakorlat* is kiforratlan ezekben a kérdésekben, és egyértelmű szabályok hiányában sokszor szembeötlő „pótmegoldásokat” keres az esetlegese fellépés esetén.

Bár az *Alkotmány rendelkezései* általánosságban kiállták az idők próbáját, a *szöveg pontosítására* néhány ponton lehetőség kínálkozik. Ehhez az *Alkotmánybíróság* gyakorlata és a *nemzetközi normák* kellő muníciót szolgáltatnak;

- Indokolt lenne (egy esetlegesen új alkotmányra tekintettel) az általános jogegyenlőségi szabályt az emberi-állampolgári jogokról szóló *fejezet „általános részében”, az „alapelvek” között*, vagy legalább egy önálló blokkban elhelyezni.¹³

¹³ Lásd Kiss Barnabás: Az emberi-állampolgári jogok alkotmányi szabályozásának kérdései. In: Alapjogok és alkotmányozás. Szerkesztette: Ádám Antal, KJK-MTA ÁJK, Budapest, 1996., 144–145. p.

- A megkülönböztetés alapjai között kifejezetten szerepeltetni lehetne az *életkort*, a *fogyatékossgot* és a *szexuális irányultságot*, mint gyakori diszkriminatív tényezőket.
- Felvehető lenne az alaptörvénybe egy olyan általános egyenlőségi szabály, miszerint „*a törvény előtt mindenki egyenlő*”.
- Pontosabban körül kéne határolni az Alkotmány szövegében a *pozitív diszkrimináció alkotmányos alapjait*.
- A törvény által „*szigorú büntetéssel*” való fenyegetés helyett, megfelelő arányos és hatékony szankciórendszerről kell gondoskodni. A rendelkezés ebben a formában korrekcióra szorul.

Megfontolást igényel esetleg az *Alkotmánybíróság gyakorlatából* néhány elv beemelése az alaptörvénybe. Ilyen lehet, pl. annak érzékeltetése, hogy a megkülönböztetés tilalma a *jogi személyekre* is vonatkozik.

Ellentmondás van az *Alkotmány szövege* és az *alkotmánybírósági gyakorlat* között abban is, hogy még az eredeti norma csak az *emberi és állampolgári jogok* tekintetében tiltja a diszkriminációt, addig az Alkotmánybíróság a tilalmat az *egész jogrendszerre* kiterjesztette.

Végezetül szedjük csokorba azokat az érveket és elvárásokat, amelyek egy *átfogó antidiszkriminációs törvénnyel* kapcsolatban megfogalmazhatóak:

- Mint korábban láttuk az Alkotmánybíróság 45/2000. (XII.8.) AB határozata a törvényhozóra bízta, hogy milyen formában tesz eleget további szabályozási kötelezettségének. Egy átfogó törvénnyel könnyebben megteremthető a *szinkron az AB gyakorlata, a nemzetközi kötelezettségek és a belső szabályozás között*.
- A hazai emberi jogi törvényhozás számára a *mintát és a húzóerőt* – főleg a rendszerváltást követően – mindig a *nemzetközi jog* jelentette. Az *európai jogharmonizációs* követelményeknek könnyebben meg tudunk felelni egy átfogó törvény elfogadásával. Ez persze *nem zárja ki*, hogy a *diszkrimináció különböző területeire*, vagy azt *egyes hátrányos helyzetű csoportokra* külön törvény szülessen! Az EU irányelvei és az európai egyezmény 12. kiegészítő

jegyzőkönyve különösen fontos kihívások elé állítják a közeljövő törvényhozását.

- Egy *egységes elvi alapon* állórendszer kialakítását jobban szolgálja az átfogó norma. A magyar jogrendszerben eddig *ismeretlen fogalmakat* kell meghonosítani, mint pl. a *közvetlen és a közvetett diszkrimináció*, a *zaklatás*, a *viktimizáció* és a *szegregáció*. A definiálás mellett különösen fontos a *kivételek*, a *különbségtétel elfogadhatóságának* (megengedett eseteinek) jogszabályi pontosítása.
- A törvénynek gondoskodnia kell egyértelmű és *hatékony jogi védelemről*, és a cselekmény súlyával arányos *megfelelő szankciórendszerről*. Garantálni kell, hogy a sérelmet szenvedett félnek könnyen elérhető *jogorvoslati lehetőségek* álljanak a rendelkezésére.
- Egy (vagy esetleg több) antidiszkriminációs törvénnyel könnyebben létrehozhatók azok a *szervek (bizottságok stb.)*, amelyek egy-egy országban a hátrányos megkülönböztetés ellen és az egyenlő bánásmód érvényesítéséért tevékenykednek a kormányzatok mellett és azok kontrollálására. Felállítása kapcsán figyelembe kell venni a „jogvédő háló” hazai szerkezetét, pl. az ombudsmanok jogállását, a jogorvoslati rendszert stb.
- Végül az egységes szabályozás mellett szól az is, hogy a külön törvénynek figyelemfelhívó, tudatformáló szerepe is van. Ez lehetővé tenné egy olyan jogi környezet kialakítását, amelyben létrejön egy *viszonylag független jogterület* és egy ehhez kapcsolódó *szakjogászi kör*. Mindez elengedhetetlen egy határozott és következetes *bírói gyakorlat* kialakulásához.¹⁴

¹⁴ Kádár András: A magyar diszkriminációellenes jogi szabályozás a faji megkülönböztetés tilalmáról szóló EU-irányelv tükrében. In: Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. (Nemzetközi konferencia. Bp., 2001. dec. 6-7.), Bp., 2002. Kiadja: Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa

Egyetértünk a szerzők többségével abban is, hogy kitűzött társadalmi cél egy törvénnyel és csak törvényekkel önmagában nem valósítható meg. Ehhez csak az egész *társadalmi-gazdasági feltételrendszer folyamatos alakításával* lehet közelebb kerülni. Érdeklődéssel várjuk, hogy az Országgyűlés és a Kormány mennyiben és milyen formában tesz eleget a fenti kihívásoknak.

Felhasznált irodalom

Alkotmánytan (szerk.: Kukorelli István), Osiris, Budapest, 1998.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig. AduPrint-INDOK, 1998.

Bitskey–Gyulavári: Kell-e antidiszkriminációs törvény? Jogtudományi Közlöny, 2003. 1. sz.

Bragyova András: Vannak-e kisebbségi jogok. Állam és Jogtudomány 1992. XXXIV./14.

R. Dworkin: Taking Rights Seriously London, Duckworth, 1976.

Emberi jogok. Szerk. Halmai–Tóth, Osiris Kiadó, Budapest, 2003.

D. Feldman: : Civil liberties and human rights in England and Wales, Oxford University Press, 1993.

Győrfi Tamás: A diszkrimináció tilalma: egy különleges státuszú jog. Jogtudományi Közlöny, 1996.

K. Janda – J. M. Berry – J. Goldman: Amerikai demokrácia, Osiris, Budapest, 1996.

John Rawls: A Theory of Justice Cambridge, Massachusetts, 1971. Magyarul: Osiris Kiadó, 1997.

Kádár András: A magyar diszkriminációellenes jogi szabályozás a faji megkülönböztetés tilalmáról szóló EU-irányelv tükrében. In: Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. (Nemzetközi konferencia. Bp., 2001. dec. 6-7.), Bp., 2002. Kiadja: Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa

Kiss Barnabás: Az emberi-állampolgári jogok alkotmányi szabályozásának kérdései. In. Alapjogok és alkotmányozás. Szerkesztette: Ádám Antal, KJK-MTA ÁJK, Budapest, 1996.

Polivios G. *Polyviou*: The Equal Protection of the Laws Duckworth, London 1980.

Román László: A jogegyenlőség tartalma és a diszkrimináció tilalma. In. Alapjogok és alkotmányozás. Szerkesztette: Ádám Antal, KJK-MTA ÁJI, Budapest, 1996.